

# O turismo e o desenvolvimento regional na fronteira Brasil-Paraguai

## **Fabio Roberto Cordeiro da Silva**

*Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS*  
[frcordeiro.ri@gmail.com](mailto:frcordeiro.ri@gmail.com)

## **Dores Cristina Grechi**

*Doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS*  
*Professora da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS*  
[doresgrechi@gmail.com](mailto:doresgrechi@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0002-4481-0166>

## **Camilo Pereira Carneiro**

*Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ*  
*Professor Adjunto no Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás - UFG*  
[camilo.pereira@ufg.br](mailto:camilo.pereira@ufg.br)  
<https://orcid.org/0000-0001-7229-1298>

## **Resumo**

Nos últimos anos, na fronteira Brasil-Paraguai, as cidades gêmeas Porto Murtinho e Carmelo Peralta têm recebido especial atenção por parte das autoridades dos dois países. O par de cidades será contemplado com uma ponte internacional, financiada pela Itaipu Binacional, que deverá compor o Corredor Bioceânico da Rota de Integração Latino-Americana (RILA). Projetada para potencializar a exportação de *commodities*, unindo o Porto de Santos aos portos do norte do Chile, a RILA também irá configurar importante infraestrutura para o desenvolvimento do turismo naquela região transfronteiriça. Nesse sentido, este artigo traz, a partir de uma pesquisa qualitativa, pautada em análise bibliográfica, uma abordagem dos possíveis impactos ocasionados pela nova infraestrutura de transportes no potencial turístico de Porto Murtinho e Carmelo Peralta.

**Palavras-chave** fronteira Brasil-Paraguai; turismo; desenvolvimento regional; Rota de Integração Latino-Americana.

---

### **Conhecer: debate entre o público e o privado**

2022, Vol. 12, nº 29

ISSN 2238-0426

DOI <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2022.12.29.8335>

Licença Creative Commons Atribuição (CC BY 4.0)

Data de submissão 14 jun 2022

Data de publicação 19 ago 2022

---

## Tourism and regional development on the border between Brazil and Paraguay

### Abstract

In recent years, on the Brazil-Paraguay border, the twin towns Porto Murtinho and Carmelo Peralta have received considerable attention from the authorities of both countries. The pair of towns will gain an international bridge, financed by ITAIPU Binational, which will join the Bioceanic Corridor of the Route of Latin American Integration (Rota de Integração Latino-Americana [RILA]). Designed to boost the export of commodities, linking the Port of Santos to ports in northern Chile, the RILA will also constitute a major infrastructure improvement aimed at developing tourism in that cross-border region. Thus, this article proposes, by means of a qualitative research study, based on bibliographic analysis, an approach to the possible impacts caused by the new transport infrastructure on the tourist potential of Porto Murtinho and Carmelo Peralta.

**Key words** Brazil-Paraguay border; tourism; regional development; Route of Latin American Integration.

## Turismo y desarrollo regional en la frontera Brasil-Paraguay

### Resumen

En los últimos años, en la frontera Brasil-Paraguay, las ciudades gemelas Porto Murtinho y Carmelo Peralta han recibido una atención considerable por parte de las autoridades de ambos países. Este par de ciudades ganará un puente internacional, financiado por ITAIPU Binacional, que se unirá al Corredor Bioceánico de la Ruta de Integración Latinoamericana (RILA). Diseñada para impulsar la exportación de *commodities*, conectando el Puerto de Santos con los puertos del norte de Chile, la RILA también establecerá una importante infraestructura para el desarrollo del turismo en esa región transfronteriza. Así, este artículo propone, por medio de un estudio de investigación cualitativo, basado en análisis bibliográfico, un acercamiento a los posibles impactos causados por la nueva infraestructura de transporte en el potencial turístico de Porto Murtinho y Carmelo Peralta.

**Palabras clave** frontera Brasil-Paraguay; turismo; desarrollo regional; Ruta de Integración Latinoamericana.

## Tourisme et développement régional à la frontière Brésil-Paraguay

### Résumé

Ces dernières années, à la frontière Brésil-Paraguay, les villes jumelles Porto Murtinho et Carmelo Peralta ont reçu une attention considérable de la part des autorités des deux pays. Cette paire de villes gagnera un pont international, financé par ITAIPU Binational, qui rejoindra le Corridor Bioocéanique de la Route d'Intégration Latino-Américaine (RILA). Conçu pour stimuler l'exportation de *commodities*, reliant le Port de Santos aux ports du nord du Chili, le RILA établira également une infrastructure importante pour le développement du tourisme dans cette région transfrontalière. Ainsi, cet article propose, à travers une étude de recherche qualitative, basée sur une analyse bibliographique, une approche des impacts possibles causés par la nouvelle infrastructure de transport sur le potentiel touristique de Porto Murtinho et Carmelo Peralta.

**Mots-clés** frontière Brésil-Paraguay; tourisme; développement régional; Route d'Intégration Latino-Américaine.

---

## Introdução

Em dezembro de 2018, os governos do Brasil e do Paraguai assinaram um acordo para a construção de duas novas pontes entre os dois países. Uma sobre o Rio Paraná, entre Foz do Iguaçu e Presidente Franco, outra sobre o Rio Paraguai, entre Porto Murtinho e Carmelo Peralta, sendo as duas obras financiadas por Itaipu Binacional. Enquanto a primeira obra tem sua inauguração prevista para agosto de 2022, a segunda, que recebeu autorização dos governos do Brasil e do Paraguai para ser iniciada em dezembro de 2021, será construída por um consórcio formado pela Tecnoedil S.A. Constructora, pela Cidade Ltda. e pela Paulitec Construções, que terá 1.080 dias para executar a obra.

O anúncio das novas infraestruturas garantiu maior atenção ao par de cidades gêmeas<sup>1</sup> formado pelo município sul-mato-grossense de Porto Murtinho e por Carmelo Peralta, município localizado no Departamento de Alto Paraguay, no Paraguai. Uma área que, até então, jamais havia contado com grandes investimentos governamentais e que é precariamente conectada aos centros de poder de seus respectivos países.

Dessa forma, tendo em vista os impactos que serão causados pela nova ponte – que faz parte do Corredor Bioceânico da Rota de Integração Latino-Americana (RILA)<sup>2</sup> – na integração transfronteiriça e na economia local, e considerando que o turismo é um setor com potencial para promover o desenvolvimento regional, este artigo avalia as políticas públicas destinadas à fronteira Brasil-Paraguai, bem como identifica os obstáculos impostos ao setor do turismo na promoção do desenvolvimento regional e no aumento das interações transfronteiriças nas cidades gêmeas de Porto Murtinho e Carmelo Peralta.

De início, este texto traz uma análise do turismo como promotor do desenvolvimento regional, no tocante à possibilidade de inclusão social, bem como do desenvolvimento de áreas deprimidas economicamente, ressaltando a importância da comunidade transfronteiriça na implantação de uma paradiplomacia turística. Na sequência, são abordados os aspectos da fronteira Brasil-Paraguai, com foco nas cidades gêmeas de Porto Murtinho e Carmelo Peralta. Por fim, o estudo afere as políticas públicas para a faixa de fronteira do Brasil, ressaltando o papel do setor do turismo e o potencial de desenvolvimento das cidades gêmeas, bem como o projeto do Corredor Bioceânico da RILA.

No que tange aos aspectos metodológicos, este artigo configura uma pesquisa qualitativa, básica, de cunho exploratório, pautada em análise bibliográfica e documental,

---

**1** Cidades gêmeas são adensamentos populacionais cortados pelo limite internacional, seja este seco ou fluvial, articulados ou não por obra de infraestrutura. No Brasil existem oficialmente 33 cidades gêmeas, assim classificadas pelo antigo Ministério da Integração Nacional. De acordo com a Portaria n. 213 (2016), que estabeleceu o conceito de cidades gêmeas, não serão consideradas cidades gêmeas aquelas que possuem, individualmente, população inferior a 2 mil habitantes.

**2** A RILA visa ao desenvolvimento e à integração dos povos que serão afetados por ela nos mais de 1,7 mil quilômetros de extensão, partindo de Porto Murtinho até chegar ao Chile.

---

sob a ótica da Geografia Política, da Paradiplomacia e do Turismo, enriquecida com mapas produzidos pelos autores com uso do *software ArcGIS*, tendo como recorte temporal o período entre os primeiros anos do século XXI e o ano de 2022.

## **O turismo como promotor do desenvolvimento regional**

Para entender o fenômeno turístico como promotor do desenvolvimento regional, mostra-se necessário compreender que os conceitos de *turismo* e de *desenvolvimento* são diversos e modificaram-se com o passar do tempo e de acordo com a abordagem adotada, ou seja, conforme a lente teórica utilizada (Faria, 2007; Malta, 2011; Malta et al., 2019). Desde o início do século XX, quando os primeiros estudiosos começaram a teorizar sobre a atividade turística e seus impactos, até os dias de hoje, em plena modernidade líquida (Bauman, 2001), muitas mudanças ocorreram na sociedade e na forma de realizar os deslocamentos turísticos. Nesse sentido, em 1994, a Organização Mundial do Turismo (OMT, 2001, p. 38) conceituou o *turismo* como “as atividades que realizam as pessoas durante suas viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período consecutivo inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras”.

Apesar da diversidade de conceitos, muitos deles com enfoque meramente economicista (Beni, 2001), alguns elementos persistem como centrais quando se pensa em turismo: “demanda, oferta, espaço geográfico e operadores de mercado” (OMT, 2001, p. 39). Ou seja, o espaço no qual a atividade ocorre é um elemento fundamental para o planejamento dela (Boullón, 2002). Nesse espaço, os impactos causados pela exploração do turismo poderão ou não refletir em desenvolvimento na região, a depender de muitos fatores, tais como o tipo de desenvolvimento que se almeja (Calero & Turner, 2020; Faria, 2007; Sharpley & Telfer, 2002), o grau de evolução da economia local e sua diversidade, além da maturidade institucional - sendo esta última aquela que repercutirá na qualidade do capital humano e social local (Barquero, 2001).

No entender de Panosso (2010), o turismo está relacionado à possibilidade de inclusão social. Para tanto, mostra-se necessário que sejam desenvolvidas ações para minimizar seus impactos negativos e maximizar os positivos. Isso implica a coleta de dados quantitativos e qualitativos, a produção de conhecimento e a implantação de políticas públicas, bem como o desenvolvimento de estudos interdisciplinares envolvendo a sociedade nos âmbitos político, cultural, social e ambiental. Tais estudos contribuem tanto com a solução de problemas derivados das viagens quanto com a análise e previsão de tendências de desenvolvimento do turismo.

O turismo é uma forma de promoção do desenvolvimento, por meio da entrada de divisas de turistas estrangeiros, sem necessidade de grandes aportes de capital, já que as riquezas naturais e culturais configuram grande parte dos atrativos. Ademais, os

---

investidores internacionais, ao perceberem a potencialidade do lugar, aproximam-se das instâncias públicas para firmarem seus contratos de uso do local (Crick, 1992; Goded Salto, 1998).

Alguns teóricos defendem que Estados da periferia do sistema internacional devem regular a atividade turística, de modo a não se perder o controle e deixar o país na dependência dos Estados centrais. Por outro lado, a visão neoliberal defende os grandes investimentos para que o turismo se transforme em atração internacional. Scótollo e Panosso (2015) pontuam que o importante é que o turismo não seja apenas mais uma atividade econômica, mas um movimento de mudança de vida, de modo a ser algo sustentável e não destrutivo.

Vázquez e Ruggeri (2016) questionam se o turismo poderia ser um promotor do desenvolvimento, considerando que desenvolvimento implica uma mudança socioeconômica qualitativa e quantitativa que melhore a realidade de determinadas regiões. Para os autores, o turismo seria capaz de promover desenvolvimento, desde que produza, primeiramente: “crescimento econômico, criação de empregos, redistribuição de renda e redução da pobreza” (Vázquez e Ruggeri, 2016, p. 5, tradução nossa). Mesmo assim, alertam que o discurso em torno do potencial do turismo para gerar desenvolvimento deve vir acompanhado de prudência. Para que a atividade realmente impacte a região de maneira positiva, muitas variáveis precisam ser consideradas. Tal complexidade também é reforçada por outros pesquisadores que abordam o turismo como um sistema complexo, tanto pelo número de elementos interdependentes quanto pela sensibilidade do fenômeno aos ambientes econômico, ambiental, cultural e político (Beni & Moesch, 2017; Calero & Turner, 2020).

Além da questão da eficiência distributiva dos recursos produzidos pelo turismo, é importante que também haja aquilo que North (1990) denomina *eficiência adaptativa*, que é alcançada por meio de investimentos em conhecimento e educação. A eficiência adaptativa é a capacidade endógena de regiões e organizações resolverem seus problemas conforme as mudanças ocorrem. Tal capacidade demanda: trabalho em rede e confiança nas instâncias locais de governança turística; condições de comunicar e transferir conhecimento entre os atores envolvidos; e, por fim, competitividade, por meio do potencial inovador das organizações locais, públicas, privadas ou mistas (Arns, 2009; Grechi & Lamberti, 2015). Essa capacidade de inovar e tornar-se competitivo exige esforço para transformar uma região turística em *cluster*, ou seja, fomentar a complementaridade entre os atrativos da região e dos municípios turísticos do entorno (Kataya, 2021).

Dessa maneira, o turismo como promotor de desenvolvimento regional sustentável reivindica melhoria dos indicadores socioeconômicos da região (pobreza, desigualdade e emprego decente), investimentos para produção de dados e sistema turístico inteligente (Ivars-Baidal et al., 2016), preservação ambiental e valorização cultural (Scótollo & Panosso,

---

2015; Sharpley & Telfer, 2002), igualdade de gênero e respeito às minorias (De Lima & Da Costa, 2014), fortalecimentos dos espaços de governança e redes, produção de conhecimento e sua distribuição, estímulo à produção clusterizada do turismo (Kataya, 2021) e, no caso de regiões de fronteira internacional, investimentos contínuos em ações paradiplomáticas em prol do trabalho cooperado (Días, 2011).

Segundo Días (2011), a paradiplomacia corresponde às ações dos governos subnacionais em âmbito internacional. Por sua vez, para Senhoras (2015), seria o conjunto de forças horizontais e verticais existentes em uma faixa de fronteira. As forças horizontais podem ser promovidas por parte dos atores locais públicos e/ou privados, do lado da oferta turística ou da demanda. Ou seja, para o autor, governança turística fronteiriça e paradiplomacia turística são sinônimos, desde que em âmbito internacional, podendo ocorrer por meio de entes privados, públicos ou mistos (conselhos, consórcios, associações e fóruns).

Uma vez que o turismo nas fronteiras se caracteriza por estar em um território no qual o ir e vir cruzando a linha internacional se torna algo do cotidiano (Costa et al., 2012), Nogueira et al. (2015) defendem que a promoção do turismo no âmbito da paradiplomacia de cidades gêmeas fronteiriças pode ocorrer por meio de leis e programas que visam a estimular a ação conjunta, ou seja, políticas públicas que estimulem o potencial da cadeia produtiva do turismo e coordenem ações coletivas em prol do setor, por meio de organizações para a governança local do turismo.

## **A fronteira Brasil-Paraguai e as cidades de Porto Murtinho e Carmelo Peralta**

A fronteira Brasil-Paraguai abrange áreas no Arco Sul e também no Arco Central da faixa de fronteira do Brasil. Com extensão de 1.365,4 km, essa fronteira foi delimitada após a Guerra do Paraguai (1864-1870) pelo Tratado de 1872, que definiu a fronteira desde a foz do Rio Apa, no atual Estado de Mato Grosso do Sul, até a foz do Rio Iguaçu, no Paraná, sendo consolidada pelo Tratado Complementar de 1927. A linha-limite percorre 928,5 km por rios e 436,9 km por divisor de águas (áreas de fronteira seca).

A inauguração da Ponte da Amizade, em 1965, pode ser considerada um marco na integração fronteiriça entre Brasil e Paraguai. Posteriormente, a construção de Itaipu Binacional (1975-1982) transformou completamente a paisagem da fronteira brasileiro-paraguaia, que recebeu um grande número de migrantes e fez da Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai a principal região de fronteira da América Latina, concentrando atualmente cerca de 1 milhão de habitantes (Carneiro, 2016).

---

Polon (2015) recorda que os três países têm sido beneficiados pelos fluxos de turistas-consumidores, que geram desenvolvimento econômico, ainda que existam pontos negativos, como a violência e os acidentes, que são intensificados pelo intenso movimento de pessoas.

Por sua vez, o trecho da fronteira Brasil-Paraguai referente ao Estado de Mato Grosso do Sul possui níveis de integração e um dinamismo econômico inferiores aos da Tríplice Fronteira. Uma realidade que pode ser atestada em municípios classificados como cidades gêmeas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional do Brasil, como Porto Murtinho (cidade gêmea de Carmelo Peralta). Porto Murtinho compreende uma área de 17.505.200 km<sup>2</sup>, com população estimada em 2021 de 17.460 habitantes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2022). Sua localização, às margens do Rio Paraguai, faz do município um ponto estratégico e atraente por sediar o porto de exportações que, ao longo da história, tem contribuído nos vários ciclos econômicos e na dinamização da economia estadual. No passado, a erva-mate foi o carro-chefe da economia do município, importância hoje suplantada pela agropecuária, pela exploração do quebracho (para fabricação de tanino) e pela extração de cal de pedra.

Na outra margem do Rio Paraguai, Carmelo Peralta, que contava em 2015 com uma população de 4.527 habitantes (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos [DGEEC], 2015), tem sua economia baseada na agropecuária, em especial a criação de gado bovino, e no turismo (a cidade é considerada a porta de entrada do Pantanal Chaqueño), com destaque para o turismo de pesca e os barcos-hotéis.

No que tange aos aspectos históricos, a região de Carmelo Peralta e Porto Murtinho foi palco da Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870) e a estrutura arquitetônica das cidades possui potencial turístico, por ser herança dos ciclos da erva-mate, do tanino e do charque. As cidades gêmeas, atualmente conectadas por balsas, compartilham aspectos culturais na música, nas danças e na culinária (Prefeitura de Porto Murtinho, n.d.).

Nos últimos anos, grandes expectativas têm sido geradas pela população local devido às obras do Corredor Bioceânico que compõem a RILA e impactarão diretamente o setor de logística de transportes – em fevereiro de 2022 foram anunciados investimentos de 400 milhões de reais em novos terminais portuários da Docas Fluvial de Porto Murtinho e de Porto Saladero (Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2022a) –, bem como o setor de turismo das cidades gêmeas. Entre as obras estão a Ponte Bioceânica Brasil-Paraguai (orçada em US\$ 100 milhões, que terá 1.294 m de extensão) – patrocinada por Itaipu Binacional, com vistas a compor uma nova rota para a exportação das *commodities* produzidas no Centro-Oeste brasileiro e no Paraguai – e o asfaltamento, concluído em fevereiro de 2022, de 275 km entre Carmelo Peralta e a localidade de Loma Plata, no departamento paraguaio de Boquerón.

Em Porto Murtinho, o governo estadual anunciou 20 milhões de reais do Fundersul para as novas obras (que em março de 2022 estavam em processo de licitação), que abrangem a pavimentação urbana, a ampliação do hospital e do aeroporto e a restauração de prédios no centro histórico. Segundo Souza (2019), quando as obras estiverem concluídas haverá diversificação da oferta turística das cidades gêmeas, que possui atrativos como o Museu Dom Jaime Aníbal Barrera, as Cachoeiras do Rio Aquidaban, a Cachoeira do Apa, o Forte Olimpo, o Morro Pão de Açúcar, a travessia de barco até a Isla Margarita (centro de compras do lado paraguaio) e a Praça dos Tuiuiús. A Figura 1 apresenta a localização das malhas urbanas de Porto Murtinho e Carmelo Peralta, separadas pelo Rio Paraguai, e o início do trecho por onde passará o Corredor Bioceânico da RILA em território paraguaio.

**Figura 1.** Corredor Bioceânico da RILA e cidades de Porto Murtinho e Carmelo Peralta.



Fonte: Elaborada pelos autores.

Quando concluída, a nova rota irá conectar os oceanos Atlântico, no Brasil, ao Pacífico, no Chile, atravessando a Argentina e o Paraguai. A RILA reduzirá em até duas semanas o tempo de viagem das *commodities* brasileiras e paraguaias até os mercados asiáticos e a Costa Oeste dos Estados Unidos da América (EUA) (Itaipu Binacional, 2022).

As cidades de Carmelo Peralta e Porto Murtinho distam cerca de 696 km de Assunção (trajeto que leva 9 horas de automóvel pela Ruta Transchaco) e 439 km de Campo Grande, capital sul-mato-grossense, um trajeto que dura 5 horas e meia de automóvel, pela BR-267, BR-419 e BR-060. Grande parte dessas rodovias formará o Corredor Bioceânico que compõe a RILA.

Em relação ao transporte aéreo, a zona de fronteira que abrange Porto Murtinho e Carmelo Peralta é precariamente integrada às malhas aéreas dos dois países. Tal fato configura um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento do turismo local. Nesse sentido, os aeroportos mais próximos são os de Bonito, a 280 km, Ponta Porã, cidade gêmea de Pedro Juan Caballero, a 310 km, Campo Grande, a 438 km e Assunção, a 730 km. O Quadro 1 apresenta os aeroportos que servem essa parte da fronteira Brasil-Paraguai, a oferta de voos e os preços.

**Quadro 1 - Oferta de voos para a zona de fronteira de Porto Murtinho e Carmelo Peralta**

<b>Origem</b>	<b>Destino</b>	<b>Companhia</b>	<b>Horário</b>	<b>Dia</b>	<b>Valor (R\$)*</b>
Bonito	Campinas	Azul	12:30	domingo/segunda/ quarta/sexta	730,37
Bonito	São Paulo	Gol	14:20	domingo/quinta	796,86
Assunção	São Paulo	LATAM	18:15	domingo/segunda/ terça/quarta/quinta/ sexta/sábado	1.763,65
Ponta Porã	Campinas	Azul	12:50	domingo/segunda/ quarta/sexta	681,87

\* Preços verificados em 12 mar. 2022.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Constata-se no Quadro 1 uma escassa oferta de voos, uma grande distância entre os aeroportos que servem a zona de fronteira e as cidades de Porto Murtinho e Carmelo Peralta, além do alto custo das passagens. Esses elementos configuram obstáculos ao desenvolvimento e à expansão da atividade turística na região.

Se no âmbito da RILA esse território transfronteiriço, ainda carente de infraestrutura de transportes, assumirá importância estratégica para Paraguai e Brasil, os fronteiriços ainda carecerão de políticas públicas eficientes para que a realidade local seja impactada positivamente pelos novos fluxos de mercadorias e serviços em direção ao crescimento

---

econômico e ao desenvolvimento. Caso contrário, Porto Murtinho e Carmelo Peralta poderão sofrer as consequências registradas em outros pontos da fronteira do Brasil, onde pontes binacionais transformaram cidades gêmeas em meros locais de passagem de mercadorias, sem agregar benefícios ou potencializar o desenvolvimento local.

Uma alternativa em prol do desenvolvimento econômico de áreas deprimidas é o uso da paradiplomacia para o fomento do setor do turismo. Em diferentes países do mundo, como Espanha, França, Portugal e EUA, o turismo tem se beneficiado da expansão da paradiplomacia por meio da descentralização do setor. Assim, para além do Ministério do Turismo e de agências nacionais, a paradiplomacia se desenvolve por meio de agências regionais que representam cidades, províncias ou estados, divulgando-os em grandes centros do país e mesmo no exterior. Em Mato Grosso do Sul, um ator da paradiplomacia com papel relevante na promoção do turismo é o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), que tem ações de apoio ao setor, como cursos para os empresários da cadeia de turismo, que proporcionam *insights*, dicas e conteúdos específicos.

## **As políticas públicas para a fronteira**

De acordo com Rua (2014), uma política pública configura um conjunto de instituições e processos voltados à solução pacífica de conflitos relativos a bens públicos. Para a referida autora, política pública não é o mesmo que decisão política, pois uma política pública congrega múltiplas decisões, ações estratégicas e escolhas que permitem sua implementação. Na década de 1990, na América do Sul, a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) proporcionou maior aproximação entre o Brasil e o Paraguai e o surgimento de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento das zonas de fronteira. Por exemplo: Projeto Escolas Interculturais Bilíngues de Fronteira (PEIBF) e o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteiras), ambos criados em 2005, mas descontinuados poucos anos após entrarem em vigor.

No Brasil, com a proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), publicada em 2005, o Governo Federal passou a promover políticas públicas nas áreas de fronteira concernentes à base produtiva e às identidades culturais e regionais, à integração regional e às legislações pertinentes na zona de fronteira (Ministério da Integração Nacional, 2005). A referida publicação levaria à Cartilha do PDFF, publicada pelo então Ministério da Integração Nacional (2009). Ainda hoje, o PDFF configura uma das mais consistentes políticas públicas voltadas à fronteira já elaboradas no país (Scherma, 2016). Antes de ser descontinuado, entre 2011 e 2013, o PDFF ensejou a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) – órgão que não atingiu seus objetivos, vindo a ser reformulado em 2019.

---

Em 2010, o Ministério da Integração Nacional publicou o documento *Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira*. Por sua vez, em 2012, criou-se a Plataforma IPEA<sup>3</sup> de Pesquisa em Rede MERCOSUL e regiões de fronteira, que resultaria em uma publicação com o mesmo nome no ano de 2017. A partir de então, o IPEA passou a ser uma das principais referências no estudo das fronteiras brasileiras, publicando, em anos recentes, obras sobre os três arcos da faixa de fronteira do país. Além do IPEA, nos últimos anos o Ministério da Justiça e Segurança Pública também passou a elaborar estudos voltados ao desenvolvimento da faixa de fronteira do Brasil.

Apesar do inovador enfoque no desenvolvimento regional de programas e projetos criados nos primeiros anos do século XXI, a partir de 2010, a faixa de fronteira voltou a receber do Governo Federal políticas públicas que priorizam as tradicionais preocupações com segurança e defesa – clássicas funções das fronteiras. Nesse sentido, vale destacar a criação das operações Sentinela e Ágata, ambas em 2010, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), que funcionou entre 2011 a 2016, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), de 2012, o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), de 2016, e o Programa Nacional de Segurança nas Fronteiras e Divisas (VIGIA), de 2019.

## **O PDIF/MS e a categorização do turismo em Mato Grosso do Sul**

No que tange às políticas públicas de âmbito estadual, o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (PDIF/MS, 2012) foi fruto do processo de favorecimento da integração fronteiriça, deflagrado no Documento Síntese do Plano de Desenvolvimento Regional PDR-MS 2030 (Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2009). O PDIF/MS (2012) foi concebido a partir do documento *Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira* (Ministério da Integração Nacional, 2010), criado pelo Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, com representantes designados por uma portaria do antigo Ministério da Integração Nacional. O fortalecimento do setor do turismo foi uma das principais metas estabelecidas no PDIF/MS (2012).

Dez anos depois da elaboração do PDIF/MS (2012), ou seja, em 2022, verificam-se várias ações procedentes do Poder Público estadual no tocante ao fomento da atividade turística, principalmente em formato de editais. De 2017 até fevereiro de 2022 foram registrados no *site* da Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul (FUNDTUR) 37 editais, segmentados em pesquisa, cursos específicos (dentre eles observação de pássaros), apoio a eventos, promoção e comercialização dos destinos e apoio ao fortalecimento de instâncias de governança regionais para o turismo (Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2022b).

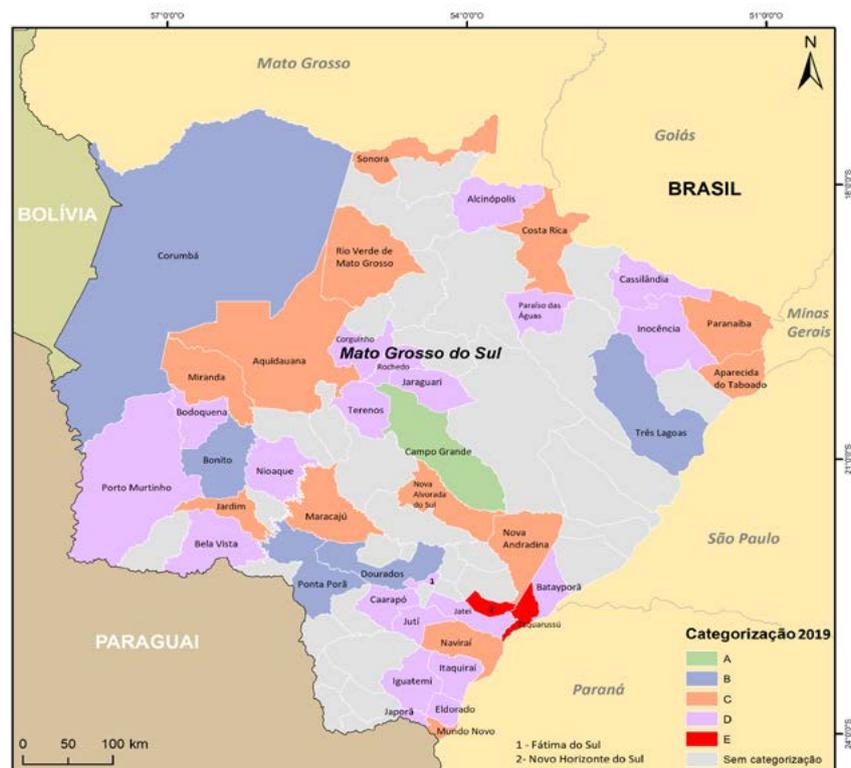
---

**3** O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia, criada em 1964 como Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), vindo a assumir o nome atual em 1967.

Cabe recordar que, desde 2004, o Estado pauta suas ações de planejamento e desenvolvimento turístico orientado pelo Programa Nacional de Regionalização Turística (PRT), cujo objetivo é organizar os territórios turísticos brasileiros em várias regiões com base na homogeneidade de características físicas, territoriais, históricas e culturais de cada uma, assim como na complementaridade dos atrativos turísticos. O PRT atua a partir da categorização dos municípios turísticos que compõem o *Mapa do turismo brasileiro* (Ministério do Turismo, 2019). Ao todo são cinco categorias (de A a E) e há, ainda, aqueles municípios que não quiseram participar do processo, os quais são denominados “não classificados”.

Com isso, em Mato Grosso do Sul, o governo estadual estabeleceu 8 regiões quando da criação do *Mapa da Categorização do Turismo de Mato Grosso do Sul 2019* (Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2020). Porto Murtinho, uma das 13 cidades do estado que fazem fronteira com outros países, foi inserida na região turística de “Bonito-Serra da Bodoquena”, que congrega outros 5 municípios. Das 13 cidades fronteiriças, 6 não participam do mapa turístico do estado e, portanto, não são categorizadas, 2 se encontram na categoria B, 1 na categoria C e 3 na categoria D, entre elas Porto Murtinho (Figura 2).

**Figura 2.** Categorização do turismo de Mato Grosso do Sul (2019).



Fonte: Elaborada pelos autores.

---

Em Porto Murtinho se evidencia o turismo de pesca bem consolidado, além do município ter potencial para o turismo histórico-cultural, por ter sido palco de alguns acontecimentos históricos, como a já mencionada Guerra da Tríplice Aliança e a Revolução Constitucionalista de 1932. Outro viés turístico crescente é o de observação de vida selvagem, especialmente o de aves (*birdwatching*<sup>4</sup>), em função da diversidade da fauna da região.

No tocante às políticas públicas de fomento ao desenvolvimento de regiões transfronteiriças, cabe ressaltar a importância de acordos bilaterais voltados à realidade dos habitantes de cidades gêmeas. Nesse sentido, Brasília e Assunção firmaram o *Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas* (2017). Esse acordo prevê permissão aos fronteiriços para trabalho, estudo e atendimento nos serviços públicos de saúde no município vinculado. Foi aprovado pela representação brasileira no MERCOSUL em 2018 (em abril de 2022 ainda aguardava ser incorporado às legislações internas dos respectivos países) e constitui uma importante ferramenta para a circulação do trabalho, que poderá potencializar o desenvolvimento local na fronteira Brasil-Paraguai.

## **O Corredor Bioceânico da RILA**

Segundo Asato et al. (2019a), as discussões acerca do Corredor Bioceânico da RILA datam de 2006. Passados mais de quinze anos, a temática se fortaleceu em Mato Grosso do Sul, sobretudo em virtude da importância da soja e de outras *commodities* na pauta de exportações do estado, mas também por conta da possível exploração do potencial turístico. Nesse sentido, empresários sul-mato-grossenses realizaram expedições em 2013 e 2017:

O início dos trabalhos relativos à abertura da Rota de Integração intensificou-se a partir da segunda expedição realizada por empresários do estado e do poder público, denominada RILA, no período de 25 de agosto a 2 de setembro de 2017. A primeira expedição foi feita em meados de 2013 (Asato et al., 2019a, p. 46).

Quanto ao turismo na região de abrangência do Corredor Bioceânico da RILA, cabe esclarecer que o setor poderá ser um motor de integração para todos os territórios envolvidos (Figura 3).

---

<sup>4</sup> O termo *birdwatching* pode ser entendido como o *hobby* de observar pássaros em seu habitat natural, sem que haja a alteração do ambiente.

**Figura 3.** Corredor Bioceânico da RILA.



Fonte: Elaborada pelos autores.

Com a nova ponte, turistas argentinos, brasileiros, chilenos e paraguaios poderão acessar mais facilmente os atrativos da região - patrimônio arquitetônico de Porto Murtinho, festa religiosa de Nossa Senhora de Caacupé, de Carmelo Peralta, além do turismo de pesca do Rio Paraguai (Asato et al., 2019b). A partir do território brasileiro, o Corredor Bioceânico, que compreenderá 2.396 km, terá início no Porto de Santos e atravessará os estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul, entrando no Paraguai através das cidades gêmeas de Porto Murtinho e Carmelo Peralta para, então, cruzar o norte da Argentina e chegar aos portos chilenos de Iquique e Antofagasta.

Todavia, apesar do Corredor Bioceânico da RILA representar um elemento potencializador do setor turístico das cidades de Porto Murtinho e Carmelo Peralta, Rua (2014) afirma que não há uma política específica para os municípios fronteiriços constituintes das regiões turísticas de Mato Grosso do Sul, ou mesmo para as cidades gêmeas, como demandava o PDIF/MS (2012). Apesar disso, as iniciativas existentes (regionalização do turismo, editais de fomento, campanhas de *marketing* turístico, campanhas de sensibilização destinadas a assuntos como combate à exploração sexual de menores e homofobia, estímulo à pesca esportiva, pesquisas procedentes do Observatório de Turismo de Mato Grosso do Sul) já configuram um importante passo para a promoção do desenvolvimento sustentável do turismo.

---

## Conclusão

No decorrer deste estudo, buscou-se aferir os possíveis impactos do Corredor Bioceânico da RILA e os obstáculos enfrentados pelo setor do turismo na promoção do desenvolvimento regional em um trecho da fronteira Brasil-Paraguai correspondente aos municípios de Porto Murtinho e Carmelo Peralta. Vale ressaltar que a noção de desenvolvimento não deve ser entendida como crescimento em si, o qual traz apenas aumento econômico sem a verificação das consequências, tanto na vida da sociedade quanto do meio ambiente em que se vive.

Dessa forma, no que tange ao desenvolvimento do setor do turismo nas cidades gêmeas de Porto Murtinho e Carmelo Peralta vinculado à implantação do Corredor Bioceânico da RILA, cabe ressaltar que o impacto positivo da cadeia produtiva do setor só ocorrerá caso venha acompanhado de uma evolução na vida dos fronteiriços. O que implica um transbordamento do campo econômico para o socioambiental.

Assim, o desenvolvimento causado pela exploração do turismo em uma região transfronteiriça pode ocorrer com estímulos exógenos e ações endógenas, com uma abordagem às vezes econômica, às vezes mais holística, com valorização de aspectos históricos, culturais e institucionais da zona de fronteira, bem como mediante estímulo à formação de redes e estruturas de governança locais e específicas.

No Brasil, ao longo do tempo, as fronteiras têm sofrido com a descontinuidade das políticas públicas e com um enfoque prioritariamente ligado às suas tradicionais funções de segurança e defesa. Não obstante, cabe frisar que a fragilidade das zonas de fronteira demanda que decisões políticas sejam transformadas em políticas públicas de Estado (consubstanciadas em planos e programas), sendo estratégicas naquilo que se refere ao fomento do turismo, com vistas a minimizar as disparidades regionais e extrarregionais, potencializando a promoção de emprego e a geração de renda.

Em relação a Porto Murtinho e Carmelo Peralta, as ações de integração no turismo local poderão impactar a região positivamente a partir da construção da ponte binacional, que possibilitará um aumento dos fluxos de transportes e mercadorias. A expansão da logística de transportes facilitará o acesso de turistas argentinos, brasileiros, chilenos e paraguaios, fomentando a cadeia turística (hotéis, lojas, museus, restaurantes etc.) e aumentando o fluxo de visitantes atraídos pelo turismo cultural e pela riqueza arquitetônica de Porto Murtinho, pela festa de Nossa Senhora de Caacupé, realizada em Carmelo Peralta, além do turismo de pesca no Rio Paraguai

---

## Referências bibliográficas

- Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas*. (2017, 23 de novembro). Brasília, DF. [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/acordo-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-do-paraguai-sobre-localidades-fronteiricas-vinculadas](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/acordo-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-do-paraguai-sobre-localidades-fronteiricas-vinculadas)
- Arns, P. C. (2009). Governança democrática e desenvolvimento territorial: avanços e limites das iniciativas brasileiras. In T. Zapata (Org.), *Desenvolvimento local e a nova governança* (pp. 1-24). Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano.
- Asato, T. A., Constantino, M., Dorsa, A. C., & Mariani, A. P. (2019a). Route of Latin American Integration (RILA) for tourism development. *Interações*, 20, 45-56.
- Asato, T. A., Gonçalves, D. F., Wilke, E. P. (2019b). Perspectivas do Corredor Bioceânico para o desenvolvimento local no Estado de Mato Grosso do Sul: o caso de Porto Murtinho. *Interações*, 20, 141-157.
- Barquero, A. V. (2001). *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Ed. UFRGS.
- Bauman, Z. (2001). *Modernidade líquida*. Companhia das Letras.
- Beni, M. C. (2001). *Análise estrutural do turismo*. Ed. Senac.
- Beni, M. C., & Moesch, M. (2017). A teoria da complexidade e o ecossistema do turismo. *Turismo: Visão e Ação*, 19(3), 430-457.
- Boullón, R. (2002). *Planejamento do espaço turístico*. EDUSC.
- Calero, C., & Turner, L. W. (2020). Regional economic development and tourism: a literature review to highlight future directions for regional tourism research. *Tourism Economics*, 26(1), 3-26.
- Carneiro, C. P. (2016). *Fronteiras irmãs: transfronteirizações na Bacia do Prata*. Ideograf.
- Costa, L. C. N., Cisne, R. C., & Oliveira, A. C. (2012, 16 e 17 de novembro). Do turismo de fronteiras às fronteiras do turismo: repensando os espaços fronteiriços. In *Anais do 7o Seminário de Pesquisa em Turismo MERCOSUL*, Caxias do Sul, RS.
- Crick, M. (1992). Representaciones del turismo internacional en las ciencias sociales: sol, sexo, paisajes y servilismos. In *Los mitos del turismo* (pp. 339-403). Endymion.
- De Lima, R. M. M., & Da Costa, J. B. A. (2014). Os caminhos do desenvolvimento no turismo: o deslocamento da abordagem centralizada na renda para a abordagem com foco nas pessoas. *Turismo e Sociedade*, 7(2), 201-227.
- Días, R. (2011). Paradiplomacia y turismo en las redes de ciudades del MERCOSUR. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 20, 1408-1430.

- 
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. (2015). Paraguay: proyección de la población por sexo y edad según Distrito, 2000-2025 (Revisión 2015). <https://web.archive.org/web/20151016011537/http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/proyeccion%20nacional/Proyeccion%20Distrital.pdf>
- Faria, D. (2007). Impacto do turismo em um destino a partir da perspectiva da economia convencional e ecológica. *Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo*, 2(3), 1-21.
- Goded Salto, M. (1998). *El impacto del turismo sobre el desarrollo económico: el caso de Argentina* (Tesis de Doctorado). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.
- Governo do Estado de Mato Grosso do Sul (2009). Plano de Desenvolvimento Regional PDR-MS 2030. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:roUH533RgtgJ:https://silo.tips/download/plano-de-desenvolvimento-regional-pdr-ms-2030+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>
- Governo do Estado de Mato Grosso do Sul. (2020). Dados turísticos do Estado de Mato Grosso do Sul. Anuário 2020. <https://www.observatorioturismo.ms.gov.br>
- Governo do Estado de Mato Grosso do Sul. (2022a). Portal da Rota Bioceânica, Porto Murinho terá investimentos de R\$ 400 milhões em novos terminais portuários. <http://www.ms.gov.br/390074-2/>
- Governo do Estado de Mato Grosso do Sul. (2022b). Editais e convênios. <http://www.turismo.ms.gov.br/editais-e-convenios/>
- Grechi, D. C., & Lamberti, E. (2015). Economia institucional: contribuições teóricas para análise da governança no turismo. In A. K. Brum, & A. P. Moura (Orgs.), *Desenvolvimento econômico e ambiente institucional: reflexões sobre teoria e política* (pp. 77-111). Íthala.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022, 4 de abril). *Cidades e Estados. Porto Murinho*. <https://www.ibge.gov.br>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2017). O MERCOSUL e as regiões de fronteira. [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171101\\_livro\\_mercosul.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171101_livro_mercosul.pdf)
- Itaipu Binacional. (2022, 14 de março). Experiência com a Ponte da Integração será fundamental na construção da Ponte Bioceânica. <https://www.itaipu.gov.br>
- Ivars-Baidal, J., Solsona Monzonís, F. J., & Ginter Sánchez, D. (2016). Gestión turística y tecnologías de la información y la comunicación (TIC): el nuevo enfoque de los destinos inteligentes. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 62(2), 327-346.
- Kataya, A. (2021). Theoretic issues on the role of tourism clusters in regional development. *Revista de Management Comparat International*, 22(3), 321-337.
- Malta, G. A. P. (2011). *Turismo e desenvolvimento: análise de uma complexa relação considerando as abordagens e concepções presentes na literatura do turismo* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG.
- Malta, G. A. P., Braga, S. D. S., & Barbosa, M. F. P. (2019). *Concepções de desenvolvimento econômico e a compreensão do papel do turismo na redução da pobreza*. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 13, 16-31.

---

Ministério da Integração Nacional. (2005). *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*.

Ministério da Integração Nacional. (2009). *Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: PDF*. <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/cartilha-faixa-de-fronteira.pdf>

Ministério da Integração Nacional. *Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira*. (2010). <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/BasesFaixadeFronteira.pdf>

Ministério do Turismo. (2019). *Mapa do Turismo Brasileiro*. [http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/conteudo/LIVRO\\_Mapas.pdf](http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/conteudo/LIVRO_Mapas.pdf)

Nogueira, C. R. D., Jasper, J. R., & Segóvia, R. C. (2015). Relações paradiplomáticas na região transfronteiriça das Missões. In V. S. G. Pieri, & R. M. S. Teles (Orgs.), *Turismo e relações internacionais: fronteiras transnacionais, paradiplomacia das cidades e inserção internacional do Brasil* (pp. 70-82). Cenegri.

North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Organização Mundial do Turismo. (2001). *Introdução ao turismo*. Roca.

Panosso, A., Netto. (2010). *O que é turismo*. Brasiliense.

*Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira*. (2012). Campo Grande, MS.

Polon, L. C. K. (2015). Brasil-Paraguai: considerações sobre a “Fronteira do Consumo”. *Tempo da Ciência*, 22(44), 71-77.

*Portaria n. 213, de 19 de julho de 2016*. (2016). Estabelece o conceito de “cidades-gêmeas” nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Brasília, DF.

Prefeitura de Porto Murtinho. (n.d.). Potencialidades. <http://www.portomurtinho.ms.gov.br/potencialidades>

Rua, M. G. (2014). Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. *Revista do Serviço Público*, 48(3), 133-152.

Scherma, M. A. (2016). Políticas de defesa e segurança para as fronteiras nos governos Lula e Dilma. *Boletim de Economia e Política Internacional*, 22, 65-77.

Scótolto, D., & Panosso, A., Netto. (2015). Contribuições do turismo para o desenvolvimento local. *Cultur: Revista de Cultura e Turismo*, 9(1), 36-59.

Senhoras, E. (2015). Diplomacia e paradiplomacia turística fronteiriça. In V. S. G. Pieri, & R. M. S. Teles (Orgs.), *Turismo e relações internacionais: fronteiras transnacionais, paradiplomacia das cidades e inserção internacional do Brasil* (pp. 17-44). Cenegri.

---

Sharpley, R., & Telfer, D. J. (Orgs.). (2002). *Tourism and development. Concepts and issues*. Channel View.

Souza, P. N. (2019, 13 de julho). Sete atrativos para você visitar na última parada da rota bioceânica em Mato Grosso do Sul. *Campo Grande News*. <https://www.campograndenews.com.br/turismo/sete-atrativos-para-voce-visitar-na-ultima-parada-da-rota-bioceanica-em-ms?msclkid=9611668e-b43811ec9a65ed7aa9f27f19>

Vázquez, F. J. C., & Ruggeri, G. (2016). Repensando las interacciones turismo-desarrollo: una revisión paradigmática. *Turydes: Revista sobre Turismo y Desarrollo Local Sostenible*, 9(21). <http://hdl.handle.net/20.500.11763/turydes21desarrollo>

## Para citar este artigo

### Norma ABNT

SILVA, F. R. C.; GRECHI, D. C.; CARNEIRO, C. P. O turismo e o desenvolvimento regional na fronteira Brasil-Paraguai. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 12, n. 29, p. 95-113, 2022.

### Norma APA

Silva, F. R. C., Grechi, D. C., & Carneiro, C. P. (2022). O turismo e o desenvolvimento regional na fronteira Brasil-Paraguai. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 12(29), 95-113.

### Norma Vancouver

Silva FRC, Grechi DC, Carneiro CP. O turismo e o desenvolvimento regional na fronteira Brasil-Paraguai. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2022 [cited Jun 14, 2022];12(29): 95-113. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/8335>