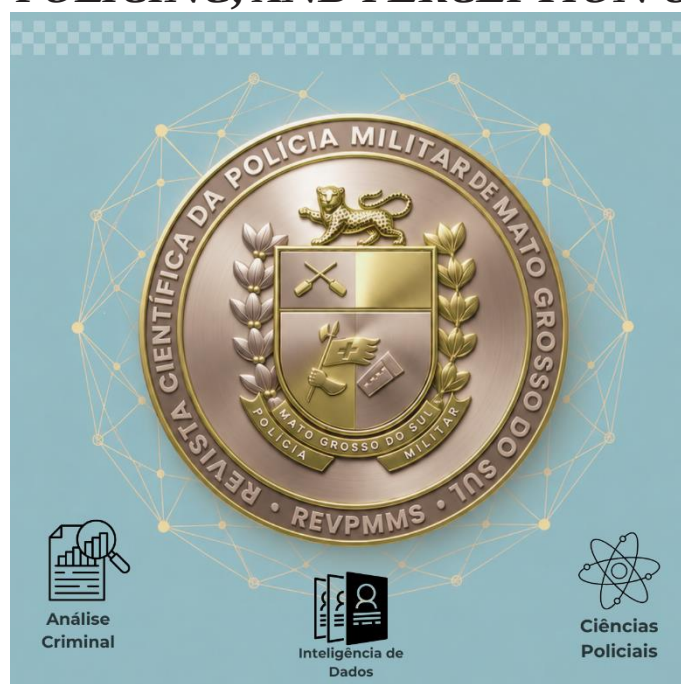


**O CASO DE GRAMADO/RS: ORDENAMENTO URBANO,
POLICIAMENTO TURÍSTICO E PERCEPÇÃO DE
SEGURANÇA.**

***THE CASE OF GRAMADO/RS : URBAN PLANNING,
TOURIST POLICING, AND PERCEPTION OF SAFETY***





O CASO DE GRAMADO/RS: ORDENAMENTO URBANO, POLICIAMENTO TURÍSTICO E PERCEPÇÃO DE SEGURANÇA.

THE CASE OF GRAMADO/RS : URBAN PLANNING, TOURIST POLICING, AND PERCEPTION OF SAFETY.

Claúdia Nara Maldaner¹
maldaner@bm.rs.gov.br

Estefanie Gomes Caetano²
estefanie-gomes@bm.rs.gov.br

RESUMO

A segurança constitui um dos fatores mais relevantes para a competitividade e a sustentabilidade dos destinos turísticos. Nesse contexto, o presente estudo analisa a relação entre ordenamento urbano, policiamento turístico e percepção de segurança no município de Gramado, Rio Grande do Sul, reconhecido nacional e internacionalmente por sua organização urbana e elevada atratividade turística. Objetiva-se analisar como a atuação integrada do poder público municipal e das instituições de segurança contribui para a construção da imagem de destino seguro e para a qualificação da experiência do visitante. A pesquisa possui abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, fundamentada em revisão bibliográfica e documental, incluindo legislação urbanística municipal, Plano Diretor, Código de Posturas e literatura relacionada à Segurança Pública Aplicada ao Turismo (SPAT), ao policiamento turístico e ao planejamento urbano. A análise documental e bibliográfica empreendida sugere que a manutenção dos espaços públicos, o controle da poluição visual e sonora, a regulamentação das atividades comerciais e a atuação do policiamento turístico orientada pelos princípios do policiamento comunitário tendem a contribuir para fortalecer a sensação de ordem, acolhimento e segurança. Infere-se, com base nas evidências documentais e na literatura consultada, que a integração entre gestão urbana e segurança pública tende a produzir reflexos positivos na percepção dos turistas, reforçando a atratividade do destino e sua capacidade de desenvolvimento econômico e social. Conclui-se que a segurança em destinos turísticos deve ser compreendida como resultado de uma atuação multidimensional, envolvendo planejamento urbano, governança local e estratégias especializadas de policiamento, sendo recomendada a realização de estudos empíricos junto aos visitantes para mensurar diretamente os efeitos das políticas identificadas.

Palavras-chave: Segurança Pública Aplicada ao Turismo; Policiamento Turístico; Percepção de Segurança; Ordenamento Urbano; Gramado.

ABSTRACT

Security is one of the most important factors for the competitiveness and sustainability of tourist destinations. In this context, this study analyzes the relationship between urban planning, tourist policing, and the perception of security in the municipality of Gramado, Rio Grande do Sul, recognized nationally and internationally for its urban organization and high tourist attractiveness. The objective is to analyze how the integrated action of the municipal public authorities and security institutions contributes to building the image of a safe destination and to improving the visitor experience. The research has a qualitative approach, of an exploratory and descriptive nature, based on a bibliographic and documentary review, including municipal urban planning legislation, the Master Plan, the Code of Conduct, and literature related to Public Security Applied to Tourism (SPAT, an acronym derived from the Portuguese expression *Segurança Pública Aplicada ao Turismo*), tourist policing, and

¹ Major PM do Quadro de Oficiais do Estado Maior da Brigada Militar - Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. E-mail: maldaner@bm.rs.gov.br. Linck do LATTES: <https://lattes.cnpq.br/9416087950993477>.

² Major PM do Quadro de Oficiais do Estado Maior da Brigada Militar - Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. E-mail: estefanie-gomes@bm.rs.gov.br. Linck do Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9315046434708992>.



urban planning. The results indicate that the maintenance of public spaces, the control of visual and noise pollution, the regulation of commercial activities, and the actions of tourist policing guided by the principles of community policing contribute to strengthening the feeling of order, hospitality, and security. It is also observed that the integration between urban management and public security produces positive effects on tourists' perception, reinforcing the attractiveness of the destination and its capacity for economic and social development. It is concluded that security in tourist destinations should be understood as the result of a multidimensional approach, involving urban planning, local governance, and specialized policing strategies. Empirical studies with visitors are recommended to directly measure the effects of the identified policies.

Keywords : public security applied to tourism; tourist policing; perception of security; urban planning; Gramado.

1 INTRODUÇÃO

O turismo consolidou-se como uma das atividades econômicas mais relevantes do cenário mundial, exercendo papel fundamental na geração de emprego, renda e desenvolvimento regional. No Brasil, o setor possui significativa capacidade de impulsionar economias locais, especialmente em municípios cuja matriz econômica está fortemente vinculada à atividade turística. Contudo, para além dos atrativos naturais, culturais e da infraestrutura disponível, a segurança pública passou a ocupar posição estratégica na competitividade dos destinos turísticos, influenciando diretamente a decisão de viagem, a experiência do visitante e sua intenção de retorno (Tarlow 2014).

Nas últimas décadas, o debate acerca da relação entre turismo e segurança ganhou destaque na literatura especializada, especialmente diante do crescimento da mobilidade global, da intensificação dos fluxos turísticos e da ampla difusão de informações por meio das plataformas digitais. Nesse contexto, a percepção de segurança tornou-se um dos principais fatores considerados pelos turistas na escolha de um destino. A ocorrência de crimes, desordens urbanas ou situações que transmitam sensação de insegurança podem comprometer a imagem de uma localidade e gerar impactos econômicos significativos para toda a cadeia produtiva do turismo (Costa; Herrera, 2019).

Entretanto, a construção da percepção de segurança não depende exclusivamente da atuação das forças policiais. Trata-se de um fenômeno multidimensional, influenciado por fatores sociais, urbanísticos, ambientais e institucionais, abrangendo tanto a segurança objetiva quanto a segurança subjetiva dos visitantes. Aspectos relacionados à infraestrutura urbana, como limpeza, iluminação pública e mobilidade, à organização do espaço público, como ordenamento do comércio ambulante, controle da poluição visual e sonora e acessibilidade e à conservação dos espaços coletivos contribuem diretamente para a formação da percepção de segurança por parte de visitantes e moradores (Newman, 1972; Jacobs, 2001). Dessa forma, o poder público municipal assume papel central na criação de ambientes urbanos capazes de transmitir organização, acolhimento e confiança.

Nesse cenário, destacam-se instrumentos de gestão territorial e urbana, como o Plano Diretor e o Código de Posturas Municipais, que estabelecem diretrizes para o desenvolvimento da cidade,



regulamentam usos do espaço urbano e promovem mecanismos de ordenamento capazes de influenciar diretamente a qualidade da experiência turística. Embora tradicionalmente analisados sob a ótica do planejamento urbano, tais instrumentos também podem ser compreendidos como ferramentas indiretas de promoção da segurança turística, uma vez que contribuem para a redução de desordens urbanas e para o fortalecimento da percepção de controle e organização dos espaços públicos.

O município de Gramado, localizado na Região das Hortênsias, apresenta-se como um caso relevante para análise dessa temática. Reconhecido nacional e internacionalmente como um dos principais destinos turísticos brasileiros, e desde 2008 como Destino Indutor do Desenvolvimento Turístico Regional (Secretaria de Cultura do RS), o município recebeu 7,9 milhões de visitantes em 2025, com crescimento de 20,7% em relação ao ano anterior (Observatório do Turismo de Gramado, 2025 — recuperação expressiva após os impactos das enchentes que atingiram o Rio Grande do Sul em 2024, evento que reduziu temporariamente o fluxo turístico regional. Embora o recorde histórico de 8 milhões de visitantes tenha sido registrado em 2023, o desempenho de 2025 demonstra a resiliência e a capacidade de retomada do destino.

O município possui sua economia fortemente baseada no turismo. Paralelamente, consolidou-se ao longo dos anos como referência em organização urbana, conservação dos espaços públicos e elevados índices de percepção de segurança, características frequentemente apontadas como diferenciais competitivos do destino. A manutenção desses indicadores resulta não apenas das ações desenvolvidas pelos órgãos de segurança pública, mas também de políticas municipais voltadas ao ordenamento urbano e à preservação da identidade local.

Além disso, a atuação do policiamento turístico surge como importante elemento complementar nesse processo. Mais do que a simples repressão criminal, o policiamento turístico moderno busca promover acolhimento, orientação, proximidade com visitantes e integração com os diversos atores que compõem o trade turístico (Silva, 2025a). Sua atuação contribui para fortalecer tanto a segurança objetiva quanto a segurança subjetiva, ampliando a sensação de proteção e bem-estar dos turistas durante sua permanência no destino.

Diante desse contexto, o presente estudo busca responder à seguinte problemática: de que forma as políticas públicas municipais, especialmente o Plano Diretor e o Código de Posturas, associadas às ações de policiamento turístico, contribuem para a percepção de segurança e para a experiência turística no município de Gramado/RS?

Parte-se do pressuposto analítico de que a atuação integrada entre poder público municipal e órgãos de segurança pública, por meio da implementação de instrumentos de ordenamento urbano e de estratégias de policiamento turístico, contribui para a construção da percepção de segurança, para



a qualificação da experiência turística e para o fortalecimento da imagem de Gramado como destino seguro e competitivo. Tal pressuposto orienta a análise documental e bibliográfica empreendida, sem pretensão de verificação empírica direta junto aos visitantes — limitação reconhecida no presente estudo e que aponta para a necessidade de pesquisas futuras com dados primários. Justifica-se a realização desta pesquisa pela escassez de estudos que articulem, de forma integrada, os instrumentos de planejamento urbano municipal e as estratégias de policiamento turístico, bem como pela relevância de Gramado como modelo de referência para outros municípios turísticos brasileiros que buscam aliar desenvolvimento econômico, ordenamento urbano e segurança pública.

O objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar como as políticas urbanas municipais e o policiamento turístico contribuem para a construção da percepção de segurança turística no município de Gramado/RS. Como objetivos específicos, busca-se: conceituar segurança pública aplicada ao turismo e policiamento turístico; analisar o papel do poder local na organização dos destinos turísticos; examinar dispositivos do Código de Posturas e do Plano Diretor de Gramado relacionados ao ordenamento urbano; identificar de que forma a organização dos espaços urbanos influencia a experiência do visitante; e relacionar os conceitos de ordenamento urbano, percepção de segurança e desenvolvimento turístico.

Para alcançar tais objetivos, quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa, exploratória e descritiva, fundamentando-se em revisão bibliográfica, análise documental e exame da legislação municipal vigente. A estratégia metodológica adotada consiste em análise documental da legislação municipal vigente — Código de Posturas (Lei Complementar Municipal nº 1/2018) (Gramado, 2018) e Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (Lei Complementar Municipal nº 17/2022) (Gramado, 2022), articulada à revisão bibliográfica sobre segurança turística, policiamento turístico e planejamento urbano.

O município de Gramado/RS é adotado como unidade de referência empírica ilustrativa, dada sua relevância como destino turístico consolidado e a disponibilidade de documentação municipal acessível para análise, buscando compreender as interfaces existentes entre gestão urbana, segurança pública e desenvolvimento do turismo.

2 SEGURANÇA PÚBLICA APLICADA AO TURISMO E PERCEPÇÃO DE SEGURANÇA

A relação entre turismo e segurança pública é intrínseca, e a escolha de um destino pressupõe, por parte do visitante, uma avaliação mínima acerca das condições de segurança oferecidas. Nesse sentido, Lemos, Frega e Souza (2010) afirmam que a segurança é o primeiro fator que o viajante considera ao escolher o destino. Por isso, além do controle dos indicadores criminais, é preciso que o destino consiga transmitir a percepção de segurança necessária para garantir uma experiência prazerosa



e segura ao turista.

Esse cenário ganha ainda mais relevância ao se considerar a magnitude econômica do setor: o turismo é um dos maiores vetores da economia global, sendo responsável por aproximadamente 10% do Produto Interno Mundial e pela geração de 1 em cada 10 empregos diretos (OMT, 2022). Observa-se, assim, que o turismo tem sido uma das atividades mais importantes no cenário global, com forte crescimento também no Brasil e no Rio Grande do Sul.

Portanto, a atividade turística não pode ser analisada de forma isolada; pelo contrário, há necessidade de vincular a ação à segurança do turista no local de destino, campo que vem se consolidando por meio da doutrina de Segurança Pública Aplicada ao Turismo (SPAT). Torna-se, assim, relevante compreender de que forma os instrumentos de segurança pública podem ser articulados às especificidades da atividade turística, de modo a oferecer proteção qualificada tanto ao visitante quanto ao patrimônio e à imagem do destino.

2.1 A Segurança Pública Aplicada ao Turismo (SPAT)

A Segurança Pública Aplicada ao Turismo pode ser compreendida como o conjunto de ações preventivas, repressivas e educativas voltadas à proteção dos turistas, trabalhadores do setor e patrimônios turísticos, buscando garantir experiências seguras e positivas. A SPAT possui como principais características a prevenção da criminalidade em áreas turísticas, a proteção dos visitantes nacionais e internacionais, o atendimento especializado, a orientação turística, o policiamento de proximidade, a integração entre órgãos públicos e setor turístico e a gestão de riscos e crises.

Cabe desde já diferenciar dois conceitos correlatos, mas não idênticos: a segurança do turismo, que se refere à proteção do setor turístico como atividade econômica e estratégica, incluindo infraestrutura, imagem do destino e reputação internacional, e a segurança no turismo, que envolve a proteção direta do turista em sua vivência cotidiana, abrangendo tanto a integridade física quanto a percepção de acolhimento e hospitalidade (Carrera; Aguiar, 2025). Essa distinção será retomada adiante.

O turismo se caracteriza pela intensa mobilidade de pessoas, valores, bens e capitais, e essas dinâmicas exigem atenção especial do Estado em termos de segurança pública. O conceito tradicional de segurança pública está vinculado ao policiamento ostensivo, à investigação criminal e à proteção de bens, mas a segurança turística constitui uma forma mais ampla de visualizar a atuação da segurança pelo viés turístico.

Um dos requisitos essenciais para o turismo é a existência de ambientes seguros para que os visitantes possam realizar suas atividades de lazer, negócios, cultura ou promover eventos. Historicamente, a segurança turística era associada apenas à proteção contra crimes. Entretanto,



organismos internacionais como a UN Tourism (Organização das Nações Unidas para o Turismo) (2019) passaram a adotar uma visão mais ampla, envolvendo segurança física, sanitária, ambiental, tecnológica e social. Esse conceito foi ampliado para segurança turística, campo especializado dentro da segurança pública, com viés multidimensional.

Conforme Carrera e Aguiar (2025), o conceito de segurança turística é relativamente recente e ainda em processo de consolidação acadêmica, não se restringindo à prevenção da criminalidade, mas envolvendo também a gestão de riscos ambientais, sanitários, sociais e reputacionais que impactam diretamente a experiência do turista e a imagem do destino.

A dimensão da segurança turística começou a ser sistematizada a partir dos anos 1990, principalmente a partir dos estudos de Tarlow (2014), que analisou as repercussões da criminalidade urbana e de ataques terroristas em ambientes turísticos. Segundo ele, a segurança turística constitui um elemento fundamental para a sustentabilidade e competitividade dos destinos, pois a percepção de segurança influencia diretamente a decisão de viagem, a permanência do turista e sua satisfação com o destino visitado.

A segurança turística está diretamente vinculada à segurança pública, pois a atuação das instituições policiais, dos órgãos de defesa civil e dos serviços de emergência contribui para a prevenção e o enfrentamento de ocorrências que possam afetar visitantes e residentes. Destinos considerados seguros tendem a apresentar maior atratividade, fortalecendo sua imagem e competitividade no mercado nacional e internacional. No âmbito nacional, a doutrina vinculada à segurança turística foi desenvolvida a partir de 2010, principalmente em locais que recebem grande fluxo de turistas internacionais.

De acordo com Silva (2025a), o policiamento turístico consiste em uma estratégia especializada de segurança pública destinada a áreas de interesse turístico, combinando ações preventivas e repressivas para garantir a segurança dos visitantes, da comunidade local e do patrimônio turístico. A segurança turística é, portanto, condição essencial para que o destino se torne efetivamente turístico e seguro.

A criminalidade afeta diretamente a imagem dos destinos turísticos, reduzindo a atratividade, o fluxo de visitantes e os investimentos. Estudos demonstram que episódios de violência, furtos, roubos ou sensação de insegurança influenciam negativamente a decisão de viagem e a intenção de retorno dos turistas (Costa; Herrera, 2019). Nesse contexto, a segurança torna-se um componente estratégico para a sustentabilidade da atividade turística.



2.2 A Percepção de Segurança como Fator de Atratividade Turística

A segurança é considerada um dos fatores determinantes na escolha dos destinos turísticos. Durante o planejamento da viagem, os turistas costumam avaliar a reputação do destino, os relatos de outros visitantes, notícias sobre violência, a infraestrutura local e a disponibilidade de serviços de emergência. Dentro da concepção de segurança turística, Tarlow (2014) ensina que a terceira vertente, a da hospitalidade e dos direitos humanos, situa a experiência de segurança não apenas na ausência de crime, mas também na percepção de acolhimento, no respeito à diversidade cultural e na garantia de tratamento digno a nacionais e estrangeiros. O autor, também pioneiro na doutrina do policiamento turístico, destaca que a segurança é parte do produto turístico, visto que o turista escolhe o destino não apenas por seus atrativos naturais ou culturais, mas também por sentir-se protegido e respeitado.

Sob essa perspectiva, é de extrema importância que os destinos criem mecanismos para bem acolher os visitantes, dos quais são exemplos a possibilidade de registro de ocorrências bilíngues, a existência de canais de comunicação oficial com o turista e o policiamento de proximidade voltado especificamente a esse público. Cabe ressaltar, ainda, que nem sempre os índices criminais refletem a percepção dos visitantes. Um destino pode apresentar baixos índices de criminalidade e, ainda assim, transmitir insegurança. Da mesma forma, locais com grande circulação policial podem gerar maior sensação de proteção. Essa distinção é fundamental para compreender o comportamento do turista.

Na perspectiva de Pizam e Mansfeld (2006), a segurança turística engloba tanto a segurança objetiva — relacionada aos índices reais de criminalidade e aos mecanismos de proteção existentes — quanto a segurança subjetiva, associada à percepção de risco construída pelos turistas a partir de informações, experiências pessoais e cobertura midiática.

A percepção de segurança do turista corresponde, portanto, à avaliação subjetiva realizada pelo indivíduo sobre os riscos existentes em determinado ambiente. No turismo, essa percepção é influenciada por fatores como presença policial, limpeza urbana, iluminação pública, organização dos espaços, informações disponíveis, experiências anteriores e notícias veiculadas pela mídia.

A tríade da segurança turística envolve a segurança física, a segurança jurídica e a segurança perceptiva, sendo esta última relacionada à sensação subjetiva de tranquilidade, ao acolhimento proporcionado e à confiança transmitida pelo destino. Nesse sentido, de acordo com a agência especializada das Nações Unidas encarregada de promover o turismo (UNWTO, 2019), avança o conceito de destino turístico seguro, propondo indicadores objetivos que mensurem não apenas as taxas de crimes contra turistas, mas também a presença de infraestrutura de atendimento, protocolos de hospitalidade e parcerias internacionais.

A imagem turística é formada pelo conjunto de percepções que visitantes e potenciais turistas possuem sobre determinado local, e a segurança integra os principais atributos que compõem essa



imagem. Já a reputação do destino é construída ao longo do tempo por meio das experiências dos visitantes, da cobertura midiática e da comunicação institucional.

Localidades reconhecidas pela segurança apresentam vantagem competitiva em relação às concorrentes, podendo a segurança ser utilizada, nessa perspectiva, como diferencial estratégico de promoção turística. Dessa forma, verifica-se que a segurança pública aplicada ao turismo transcende a simples prevenção da criminalidade, constituindo-se em elemento essencial para a experiência do visitante, para a competitividade dos destinos turísticos e para o desenvolvimento sustentável da atividade. Assim, surge o policiamento turístico como instrumento capaz de integrar proteção, acolhimento e hospitalidade, contribuindo para a construção de destinos mais seguros e atrativos.

2.3 Policiamento Turístico e Policiamento Comunitário

O policiamento turístico é uma forma de policiamento especializado, executado por policiais capacitados e voltado ao atendimento ao turista, com base na hospitalidade, no atendimento humanizado e no atendimento bilíngue. Como introduzido na seção 2.1, segurança do turismo e segurança no turismo são conceitos correlatos, mas não idênticos (Carrera; Aguiar, 2025) — distinção relevante porque, muitas vezes, um destino possui estrutura física e econômica consolidada, mas não se firma como localidade turística segura em razão de altos índices de crimes contra visitantes. Na mesma linha, a literatura diferencia policiamento turístico de polícia turística (Silva, 2025a): aquele constitui modalidade especializada de emprego da segurança pública, voltada à prevenção e à repressão de delitos que afetam turistas e ao atendimento qualificado das ocorrências relacionadas à atividade turística; esta designa a estrutura orgânica destinada a tal atividade.

O cerne do policiamento turístico está na permanência do turista no destino, na vulnerabilidade cultural e linguística e na necessidade de resposta rápida e eficaz, de modo a garantir não apenas a integridade física, mas também a experiência positiva e a imagem do destino. No mesmo sentido, o policiamento comunitário pode ser conceituado como o policiamento de proximidade com a comunidade. Conforme a Diretriz de Polícia Comunitária n. 033/2025 da Brigada Militar do Rio Grande do Sul (2025): “a personificação da filosofia de polícia de maneira articulada, através de suas estratégias e ações de rotina, protagonizadas por seus agentes nos programas e ações institucionais evidenciadas em princípios e modos de atuação, nos respectivos territórios de responsabilidade.”

Portanto, os fundamentos do policiamento comunitário apresentam elevada convergência com o policiamento turístico, pois se traduzem na hospitalidade, na capacidade do policial militar de acolher um turista que se encontra vulnerável, fora de sua cidade natal e, muitas vezes, com dificuldade de se comunicar — sendo a língua a maior barreira do turista estrangeiro. Nesse sentido, o policiamento turístico constitui uma vertente do policiamento de proximidade, característico do



policiamento comunitário, mas com a especialização de atender às demandas dos turistas.

O atendimento ao turista exige competências que vão além da atividade policial tradicional, como a habilidade de comunicação interpessoal, a orientação turística, a mediação de conflitos, o conhecimento cultural, a hospitalidade e a fluência em idiomas estrangeiros. A satisfação relacionada à segurança sentida pelo turista durante a visita influencia sua intenção de retornar, de recomendar o local a familiares e amigos e de avaliar positivamente o destino em plataformas digitais, contribuindo para a reputação online do local. Destinos percebidos como seguros tendem a apresentar maior fidelização dos visitantes.

São diversos os fatores que levam o turista a sentir-se seguro no destino: além da percepção objetiva e subjetiva de segurança, destacam-se a estrutura física do local e a existência de policiamento especializado. Todos esses fatores, por sua vez, dependem também da capacidade do município de se ordenar urbanamente, por meio de políticas públicas que demonstrem a existência de regulamentação do território — tanto urbano quanto rural — e de capacidade de atuação fiscalizatória administrativa. Por isso, torna-se importante estudar os instrumentos municipais aptos a regular essas atividades.

3. PLANEJAMENTO URBANO, ORDENAMENTO TERRITORIAL E SEGURANÇA

O debate sobre segurança em destinos turísticos não pode ser dissociado do planejamento urbano e do ordenamento territorial. Embora a atuação das forças de segurança seja fundamental para a prevenção e repressão da criminalidade, o ambiente urbano exerce influência direta sobre a percepção de segurança de moradores e visitantes.

Nesse contexto, o poder público municipal assume papel estratégico por meio de instrumentos como o Plano Diretor, o Código de Posturas, as legislações de uso e ocupação do solo, as normas ambientais e as políticas de mobilidade urbana, que contribuem para a organização dos espaços públicos e para a construção de ambientes mais seguros, funcionais e acolhedores.

Paralelamente, teorias urbanas como a das Janelas Quebradas, a Prevenção Criminal pelo Desenho Urbano (CPTED) e os estudos sobre vigilância natural e apropriação dos espaços públicos demonstram que a qualidade do ambiente urbano influencia diretamente a sensação de ordem, pertencimento e segurança. Assim, compreender a interação entre gestão municipal, ordenamento territorial e segurança pública torna-se essencial para analisar como cidades turísticas podem fortalecer sua atratividade e consolidar uma imagem de destino seguro perante seus visitantes.

3.1 O Papel do Poder Local na Gestão dos Destinos Turísticos

O poder público municipal ocupa posição central na gestão dos destinos turísticos, pois é na esfera local que se materializam grande parte das políticas públicas capazes de influenciar a experiência do visitante e a qualidade de vida da população residente. A administração municipal é responsável



pela elaboração e execução de instrumentos de planejamento urbano, ordenamento territorial, mobilidade, fiscalização e preservação dos espaços públicos, elementos que impactam diretamente a atratividade e a competitividade dos destinos turísticos.

Nesse contexto, a gestão local deixa de atuar apenas como provedora de infraestrutura e serviços básicos para assumir o papel de articuladora do desenvolvimento sustentável do turismo, promovendo a integração entre poder público, iniciativa privada e comunidade local. A literatura especializada destaca que destinos turísticos bem-sucedidos são aqueles capazes de equilibrar crescimento econômico, qualidade urbana e segurança. Para Beni (2000), o planejamento turístico deve estar inserido no planejamento global do município, considerando as características territoriais, sociais e econômicas da localidade. De forma semelhante, Hall (2003) sustenta que os governos locais exercem papel fundamental na governança dos destinos, sendo responsáveis pela criação de ambientes urbanos organizados, acessíveis e seguros, capazes de atender simultaneamente às demandas dos residentes e dos visitantes.

Sob essa perspectiva, instrumentos como o Plano Diretor Municipal, os Códigos de Posturas, as legislações de uso e ocupação do solo e as normas ambientais tornam-se mecanismos essenciais para a organização do espaço turístico e para a manutenção da imagem do destino. No campo da segurança turística, a atuação municipal também assume relevância estratégica, uma vez que a qualidade da iluminação pública, a conservação dos espaços urbanos, o controle da poluição visual e sonora, a fiscalização do comércio ambulante irregular e a regulamentação das atividades desenvolvidas em áreas de interesse turístico contribuem diretamente para a construção da percepção de segurança.

Os espaços públicos constituem, no cenário urbano contemporâneo, áreas de livre acesso e convivência coletiva, cuja qualidade e conservação influenciam tanto a experiência dos moradores quanto a dos visitantes. Conforme Silva (2013), a cidade contemporânea remete a múltiplas épocas e guarda em suas paisagens períodos distintos que se manifestam na prática urbana, cabendo à arquitetura, ao urbanismo e ao planejamento urbano a tarefa de pensar e produzir espaços para e com pessoas. Assim, a conservação dos espaços urbanos é condição indispensável para a construção de ambientes ecologicamente equilibrados, planejados e seguros, reforçando a relevância do estudo das teorias urbanas aplicadas à segurança como instrumento de avaliação e tutela de destinos turísticos competitivos e sustentáveis.

3.2 Teorias Urbanas Aplicadas à Segurança

Uma das teorias mais famosas na doutrina é a teoria das janelas quebradas, a qual sugere que pequenos sinais de desordem — como janelas quebradas, pichações ou lixo acumulado — podem



gerar um ambiente propício para o aumento da criminalidade, uma vez que transmitem a sensação de abandono e impunidade.

Conforme preconiza a Teoria das Janelas Quebradas, formulada por Wilson e Kelling (1982), sinais de desordem urbana — como pichações, lixo acumulado ou fachadas deterioradas — tendem a estimular novos comportamentos desviantes e a ampliar a sensação de insegurança, transmitindo a percepção de abandono e ausência de controle social. Assim, municípios que adotam mecanismos efetivos de fiscalização e manutenção dos espaços públicos transmitem a moradores e visitantes uma percepção de organização, cuidado e presença do poder público. Em destinos turísticos, essa característica assume importância estratégica, uma vez que a imagem de segurança frequentemente influencia a decisão de viagem e a intenção de retorno do visitante.

Cabe registrar, contudo, que a Teoria das Janelas Quebradas não é isenta de contestações. Autores como Harcourt (2001) questionaram a relação causal entre desordem urbana e criminalidade, apontando a ausência de evidências robustas e os riscos de aplicação discriminatória em contextos de policiamento. No âmbito deste estudo, a teoria é mobilizada não em sua dimensão criminológica causal, mas como referencial interpretativo sobre a influência do ambiente urbano na percepção de segurança — dimensão subjetiva cuja relação com sinais de ordem e cuidado do espaço encontra respaldo na literatura sobre turismo e comportamento do visitante (Pizam; Mansfeld, 2006; Tarlow, 2014).

Outro conceito relevante para a compreensão da relação entre planejamento urbano e segurança é o da vigilância natural, amplamente difundido por Jane Jacobs (2001) em sua obra clássica *Morte e Vida de Grandes Cidades*. Segundo a autora, espaços urbanos bem ocupados, com circulação constante de pessoas, diversidade de usos e interação comunitária, tendem a exercer um mecanismo espontâneo de controle social, denominado “olhos da rua” (*eyes on the street*), reduzindo oportunidades para a prática de delitos.

Jane Jacobs (2001) advoga por espaços bem conectados e densamente povoados, onde as pessoas se sintam seguras com a presença de outras pessoas. Afirmar que a presença de pessoas e suas atividades são atributos de fundamental importância para garantir a qualidade do espaço público. Já a Teoria do Espaço Defensável, desenvolvida pelo arquiteto e urbanista Oscar Newman e publicada no livro *Defensible Space: Crime Prevention through Urban Design* em 1972, refere-se a um conjunto de princípios e estratégias de design urbano e arquitetônico que têm como objetivo reduzir a criminalidade e aumentar a segurança por meio da criação de ambientes que incentivem a vigilância natural e o controle dos espaços pelos próprios usuários.

Sob essa ótica, ruas movimentadas, fachadas ativas, iluminação adequada e espaços públicos utilizados pela população contribuem para aumentar a sensação de segurança e desencorajar



comportamentos criminosos. Complementando esse entendimento, Clarke (1997) desenvolveu a teoria da Prevenção Situacional do Crime, segundo a qual a redução das oportunidades para o cometimento de delitos pode ser alcançada por meio de intervenções no ambiente físico, capazes de aumentar os riscos percebidos pelos infratores e dificultar a ação criminosa. Assim, medidas como monitoramento por câmeras, controle de acessos, melhoria da iluminação pública, manutenção dos espaços urbanos e ordenamento das atividades comerciais constituem instrumentos eficazes de prevenção.

Em destinos turísticos, essas estratégias assumem importância ainda maior, pois contribuem simultaneamente para a segurança objetiva e para a construção da percepção de segurança dos visitantes, fortalecendo a imagem do destino como um ambiente organizado, acolhedor e seguro, por esse motivo, é importante verificar de que forma o município regulamenta suas políticas públicas a fim de garantir um destino turístico seguro e sustentável.

3.3 Instrumentos Municipais de Ordenamento Urbano

A construção de destinos turísticos seguros não depende exclusivamente da atuação das forças policiais ou da adoção de políticas de segurança pública. O ordenamento jurídico municipal exerce papel igualmente relevante ao estabelecer normas que disciplinam o uso dos espaços urbanos, regulam atividades econômicas e orientam o desenvolvimento territorial.

Em relação à organização político-administrativa, o art. 21, inciso IX, da Constituição Federal dispõe ser da União a competência para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Já o artigo 24, inciso I, preceitua que a competência para legislar sobre direito urbanístico é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal. Embora os municípios não estejam elencados nesse dispositivo, também lhes é atribuída competência legislativa, conforme o art. 30, inciso II, da Constituição Federal, uma vez que detêm a competência de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Além de a competência dos municípios estar prevista no artigo 30 da Constituição Federal, também cabe ressaltar que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, no artigo 177, prevê que os planos diretores devem contemplar os aspectos de interesse local, mas também respeitar a vocação ecológica, o meio ambiente, o patrimônio cultural e, com isso, tornarem-se compatíveis com as diretrizes de planejamento do desenvolvimento regional.

A proteção ao meio ambiente pode ser verificada, além do artigo 225 da Constituição Federal, também no artigo 182 e 183 da Constituição, que versam sobre a política urbana. A Constituição Federal de 1988, no Capítulo II, Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), tratou da política urbana, e estabeleceu princípios, diretrizes e instrumentos para a realização da função social da cidade



e para garantir o bem-estar de seus habitantes.

Diante disso, percebe-se a preocupação do constituinte em garantir o bem-estar de seus habitantes e, para atingir esse fim, foi incumbido o Poder Público municipal, o qual deve buscar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar do cidadão, comprometendo-se em tutelar, proteger e assegurar uma sadia qualidade de vida a todos habitantes provendo-os de vida digna.

De forma semelhante, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, no Capítulo IV, que trata da Política Urbana, prevê, a partir do artigo 176, que os municípios definirão o planejamento e a ordenação de usos, atividades e funções de interesse local. Em relação à expansão urbana, a Constituição Estadual prevê, no artigo 177, que deve ocorrer mediante a elaboração do plano diretor e acompanhada do respectivo zoneamento e do regime urbanístico.

Consequentemente, a política urbana, no nível estadual, delega aos municípios a regulamentação das áreas urbanas, bem como a necessidade de se realizar planejamento e zoneamento ambiental para a ampliação dessas áreas. Silva (2008) afirma que, na Constituição Federal, encontramos os fundamentos das duas amplas perspectivas da política urbana, uma voltada para o desenvolvimento adequado do sistema de cidades, que pode ser em nível nacional ou macrorregional e outra que considera o desenvolvimento urbano no cenário local, do município, consubstanciando-se no planejamento intraurbano.

Pela legislação, tanto federal quanto estadual, nota-se que é competência dos municípios a elaboração de uma política de desenvolvimento urbano, que é sinônimo de planejamento prévio, para, após ser aprovada no nível municipal, se traduzir em um plano de desenvolvimento local. Para que todas essas exigências sejam cumpridas, deve o município adotar medidas para que o plano diretor e a própria legislação municipal sejam os instrumentos aptos para atender essas necessidades, na busca da qualidade de vida do cidadão, cabendo tanto ao poder público do município quanto ao plano diretor ordená-lo a cada dez anos, conforme está previsto no Estatuto da Cidade e implementar políticas públicas socioambientais.

Segundo Raquel Rolnick (2002), o plano diretor é um conjunto de princípios e regras que orientam a ação dos atores sociais, demonstrando ser um instrumento apto a planejar a cidade, com estratégias para intervenção na cidade. Conforme a autora, não se trata de um instrumento apto a resolver todos os problemas da cidade, mas sim um instrumento apto a definir estratégias para o município.

O Plano Diretor parte de um diagnóstico da realidade municipal considerando todas as suas características e peculiaridades, como o aspecto urbano, social, econômico e ambiental e, com base nesse diagnóstico, é elaborado um projeto de cidade a partir desse planejamento previsto no Plano



Diretor, com a definição de estratégias para o regular ordenamento da cidade. Nesta esteira, Rech (2016) reafirma que o Plano Diretor foi criado pelo Estatuto da Cidade como um instrumento de planejamento municipal, e também de gestão territorial, pois quando de sua elaboração leva em conta os recursos naturais e acaba por se transformar em ferramenta de proteção ao meio ambiente.

Conforme Rech (2019), a elaboração de políticas públicas adequadas requer o aprofundamento dos instrumentos jurídicos de planejamento, tutela e concretização dos direitos socioambientais, reconhecendo o direito como vetor de organização territorial e promoção da qualidade de vida urbana. Segundo o autor, o planejamento de uma cidade envolve além do plano diretor também o Código de Obras, o Código de Posturas Municipal, o Zoneamento Ambiental, o Zoneamento de Moradia para Todos, o Zoneamento de Espaços Naturais que devem ser preservados. O Código de Posturas é um instrumento de efetivação e concretização do Projeto de Cidade, uma vez que estabelece posturas e normas de convivência e exercício da cidadania.

Nesse sentido, Rech (2016, p. 421) afirma que “são também normas urbanísticas complementares, estabelecendo penalidades para aquelas condutas que violam a convivência e a cidade sustentável, como multa, cassação de alvará e demolição de prédio.” Portanto, faz-se necessário que o Código de Posturas regule as normas de convivência, tanto na área urbana quanto na área rural, com o viés da sustentabilidade ambiental, normas de convivência, regras de convívio coletivo e social, bem como de acordo com as diretrizes previstas no Plano Diretor.

Importantes questões podem ser regulamentadas por meio do Código de Posturas como as relacionadas à poluição visual e sonora, publicidade irregular, comércio ambulante, conservação de imóveis, limpeza urbana, utilização dos espaços públicos e funcionamento de atividades econômicas são exemplos de matérias normalmente reguladas por essas legislações. Embora muitas vezes associadas apenas à fiscalização administrativa, tais normas influenciam diretamente a percepção de ordem e controle social existente na cidade.

Essa ação regulatória pode ser feita a partir de um capítulo próprio no Código de Posturas Municipal para as condutas ambientais, para as regras de convivência coletiva com limites e consequências para o seu descumprimento. Esse instrumento é essencial e pode servir de base para as escolas da rede pública e privada dos municípios promoverem a educação ambiental, a educação social, a educação pelo viés de valores e comportamentos socialmente aceitos desde as séries iniciais.

Dessa forma, o Plano Diretor e o Código de Posturas ultrapassam sua função meramente administrativa, constituindo instrumentos que contribuem para a organização urbana, para a qualificação da experiência turística e para o fortalecimento da percepção de segurança dos visitantes. Nesse contexto, instrumentos legais como o Plano Diretor e o Código de Posturas Municipais constituem importantes mecanismos de prevenção situacional do crime e de fortalecimento da



percepção de segurança, contribuindo para a organização da cidade e para a proteção da experiência turística.

4 O CASO DE GRAMADO/RS

O município de Gramado, reconhecido como um dos principais destinos turísticos do Brasil, constitui um caso paradigmático para a análise da segurança em destinos turísticos sob uma perspectiva ampliada — que transcende a atuação exclusiva das forças policiais e se insere em um quadro mais abrangente de governança urbana. A percepção de segurança pelo visitante não resulta exclusivamente da ausência de criminalidade, mas é condicionada pela interação entre múltiplos fatores: políticas de ordenamento do espaço urbano, regulamentação municipal, fiscalização dos espaços públicos e policiamento ostensivo orientado ao atendimento turístico (Costa; Herrera, 2019).

Nessa perspectiva, o Código de Posturas do Município — instituído pela Lei Complementar Municipal nº 1, de 2018 — desempenha papel estruturante na organização do espaço público local. O referido diploma normativo estabelece as medidas de polícia administrativa a cargo da municipalidade, relativas à higiene, à ordem e à segurança públicas, aos bens do domínio público e ao funcionamento de estabelecimentos em geral, regulamentando as obrigações do poder público municipal e dos habitantes do município (Gramado, 2018).

A doutrina administrativa brasileira reconhece que a relação entre o poder de polícia administrativa e a segurança pública é intrínseca, sendo o código de posturas municipais um dos instrumentos por excelência de sua manifestação. Aliado ao Código de Posturas, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (Lei Complementar nº 17/2022) complementa o arcabouço normativo local ao disciplinar o uso e a ocupação do solo, a organização dos fluxos urbanos e a preservação da paisagem, fatores que contribuem diretamente para a qualidade ambiental do destino.

Dessa forma, o caso de Gramado demonstra que a segurança em destinos turísticos é resultado de uma governança compartilhada entre poder público municipal, forças de segurança, iniciativa privada e comunidade local, consolidando-se como elemento estratégico para a competitividade e sustentabilidade da atividade turística.

4.1 Caracterização do Município

O município de Gramado localiza-se na Serra Gaúcha, mais precisamente na Região das Hortênsias, a uma latitude de 29° 22' 44" sul e longitude 50° 52' 26" oeste, a uma altitude de 830 metros, com área territorial de 237,019 km². Emancipado do município de Taquara pela Lei Estadual nº 2.522, de 15 de dezembro de 1954, Gramado fica a cerca de 115 quilômetros da capital Porto Alegre e contava, em 2022, com população de 40.134 habitantes, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).



Ao longo das últimas décadas, o município consolidou-se como um dos principais destinos turísticos do Brasil, referenciado pela qualidade de sua infraestrutura urbana, pela identidade cultural de influência europeia e pelo calendário permanente de eventos de repercussão nacional e internacional.

O turismo consolida-se como o principal motor socioeconômico da região estudada. Segundo dados do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), a atividade turística responde por 86% do Produto Interno Bruto (PIB) local. Este percentual se traduz em uma movimentação financeira de aproximadamente R\$1,5 bilhão de reais, sustentada por uma infraestrutura robusta que abrange cerca de 270 empreendimentos hoteleiros, 24 mil leitos e 37 parques turísticos. O PIB per capita do município atingiu R\$88.848 em 2023, valor consideravelmente superior à média estadual, segundo o IBGE.

O fluxo de visitantes evidencia a posição de destaque do município no cenário nacional. Em 2023, Gramado registrou recorde histórico de 8 milhões de visitantes, representando crescimento de 6% em relação ao ano anterior. Em maio de 2024, no entanto, o Rio Grande do Sul foi atingido pelas maiores enchentes de sua história, evento que impactou significativamente o fluxo turístico regional e levou à redução temporária do número de visitantes no estado. Em 2025, segundo o Observatório de Turismo de Gramado, órgão vinculado à Secretaria Municipal de Turismo, a cidade recebeu 7,9 milhões de visitantes, número 20,7% superior ao registrado em 2024. O município é reconhecido como Destino Indutor do Desenvolvimento Turístico Regional pelo Ministério do Turismo desde 2008 (Secretaria de Cultura do RS).

A atratividade do destino apoia-se em calendário permanente de eventos de alcance nacional e internacional, com destaque para o Natal Luz, o Festival de Cinema de Gramado e a ChocoPáscoa. Dados do Observatório do Turismo de Gramado apontam que 94% dos visitantes aprovam o destino (Prefeitura Municipal de Gramado; Observatório do Turismo de Gramado, 2026). A qualidade da experiência também se reflete no aumento do tempo médio de estadia, que passou de três dias em 2023 para 4,5 dias em 2025, com incremento de 32,1% no total de pernoites registrados.

Esse intenso fluxo turístico, somado à elevada exposição da imagem do destino nos âmbitos nacional e internacional, impõe desafios específicos relacionados à segurança pública, à mobilidade urbana e à preservação da qualidade da experiência do visitante, tornando Gramado um relevante objeto de estudo no campo da Segurança Pública Aplicada ao Turismo (SPAT).

4.2 Ordenamento Urbano e Legislação Municipal como Instrumentos de Segurança Turística

A legislação municipal de Gramado disciplina aspectos relacionados à utilização dos espaços públicos, publicidade, comércio ambulante, poluição sonora, ocupação das vias e preservação da



paisagem urbana. Embora tais dispositivos não possuam finalidade diretamente policial, seus reflexos são perceptíveis na construção de um ambiente urbano organizado e previsível, características frequentemente associadas pelos turistas à sensação de segurança.

O fundamento normativo dessa atuação encontra-se no próprio Código de Posturas, cujo artigo 1º estabelece que a lei "institui as medidas de polícia administrativa, a cargo da municipalidade, relativas à higiene, à ordem e à segurança públicas, aos bens do domínio público e ao funcionamento de estabelecimentos em geral" (Gramado, 2018).

Já o artigo 2º complementa esse mandato ao determinar que "compete ao Município zelar pela manutenção da cidade visando à melhoria do ambiente urbano e rural de modo a garantir o desenvolvimento social e econômico sustentáveis, o conforto público e os direitos e deveres dos cidadãos" (Gramado, 2018, art. 2º).

Sob a ótica da Segurança Pública Aplicada ao Turismo (SPAT), a manutenção da ordem urbana contribui para a redução de conflitos, fortalece o controle social informal e favorece a convivência harmoniosa nos espaços públicos. Essa lógica encontra respaldo na Teoria das Janelas Quebradas, segundo a qual sinais de desordem e degradação urbana tendem a estimular comportamentos antissociais e ampliar a percepção de insegurança (Wilson; Kelling, 1982).

A análise do Código de Posturas de Gramado evidencia uma política urbana voltada à preservação da paisagem turística, ao controle das externalidades negativas e à qualificação dos espaços públicos. No campo da poluição visual, o artigo 56 veda expressamente "a colocação de mercadorias ou quaisquer produtos vinculados à atividade comercial, sobre a via pública e/ou o passeio público, sobre os recuos obrigatórios ou na parte externa das fachadas" (Gramado 2018, art. 56). Tais disposições contribuem para a preservação da identidade visual do município e para a manutenção de um espaço público ordenado e esteticamente coerente com o posicionamento turístico da cidade.

Da mesma forma, a legislação adota medidas rigorosas de controle da poluição sonora. O artigo 40 veda que qualquer atividade perturbe o sossego e o bem-estar público, sendo considerada "Zona de Silêncio" toda área situada a menos de 100 metros de hospitais, estabelecimentos de ensino, igrejas, órgãos públicos e outros estabelecimentos de relevância coletiva (Gramado, 2018, art. 40, parágrafo único).

O artigo 41 proíbe especificamente "a execução de som mecânico ou ao vivo, na parte externa dos estabelecimentos comerciais", enquanto o artigo 42 veda "ruídos, algazaras e sons excessivos" em qualquer circunstância no espaço urbano (Gramado, 2018, arts. 41 e 42). O artigo 46, por sua vez, proíbe "a utilização de carros de alto-falantes para fins publicitários em geral" (Gramado, 2018, art. 46). Tais restrições buscam preservar o bem-estar coletivo e a qualidade da experiência turística, especialmente em áreas de grande circulação de visitantes. Outro aspecto relevante refere-se ao



comércio ambulante, cuja instalação em logradouros públicos está sujeita à autorização municipal, sendo amplamente restringida para áreas sensíveis do espaço urbano. Sob a perspectiva do ordenamento urbano, essa medida busca evitar ocupações irregulares dos espaços públicos, preservar a mobilidade dos pedestres, reduzir conflitos pelo uso das vias e manter o padrão estético da cidade.

O Código de Posturas também atribui especial importância à conservação dos espaços públicos e privados. O artigo 62 estabelece que "o serviço de limpeza das ruas, praças e logradouros públicos, bem como a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos resíduos serão executados direta ou indiretamente pelo Município" (Gramado, 2018, art. 62). O artigo 63 classifica como serviço de limpeza pública a "conservação da limpeza das vias de circulação, sanitários públicos, áreas verdes, parques e outros logradouros e bens de uso comum dos municípios" (Gramado, 2018, art. 63, inciso II). O artigo 64 estende essa responsabilidade aos particulares, determinando que "os proprietários, locatários ou ocupantes são responsáveis pela limpeza do passeio fronteiro aos imóveis" (Gramado, 2018, art. 64). Essas medidas contribuem para a redução da sensação de abandono e reforçam a percepção de cuidado e presença do poder público.

Esse arcabouço normativo é complementado e aprofundado pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado — PDDI (Lei Complementar nº 17/2022), que eleva a preservação da paisagem e o desenvolvimento turístico à condição de diretrizes estruturantes do ordenamento territorial municipal. O artigo 11 do PDDI estabelece como diretriz fundamental do Município "preservar o ambiente e a qualidade de vida dos seus cidadãos, com vistas ao desenvolvimento do turismo, como forma de garantir o direito à cidade e a um Município sustentável" (Gramado, 2022, art. 11).

Seus princípios, previstos no artigo 10, incluem expressamente "a preservação do patrimônio natural e o construído" e "a estética, a beleza, a harmonia entre o patrimônio natural e o construído" (Gramado, 2022, art. 10, incisos VI e VII). O modelo de desenvolvimento territorial proposto pelo PDDI concebe Gramado como "uma cidade pequena e compacta, com crescimento e expansão controlados, densificação moderada e controle visual para desfrutar da paisagem", bem como "cidade diversa e multipolar voltada ao turismo" (Gramado, 2022).

A análise também encontra respaldo na teoria do Espaço Defensável (Defensible Space), proposta por Newman (1972), segundo a qual características do ambiente construído podem estimular o controle social informal e reduzir oportunidades para comportamentos desviantes. Ambientes organizados, visualmente preservados e adequadamente mantidos favorecem o sentimento de pertencimento e ampliam a capacidade de vigilância exercida pelos próprios usuários do espaço urbano. Esse entendimento dialoga, ainda, com os princípios da Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED), segundo os quais o desenho urbano, a gestão dos espaços e a



vigilância natural podem reduzir oportunidades para a prática de delitos e ampliar a sensação de segurança.

Verifica-se, portanto, que a Lei Complementar nº 1/2018 e o PDDI (Lei Complementar nº 17/2022) materializam uma estratégia integrada de ordenamento urbano alinhada à preservação da qualidade dos espaços públicos e da experiência turística. Sob a perspectiva da SPAT, tais medidas contribuem para a redução da percepção de desordem e para o fortalecimento da sensação de segurança dos visitantes, evidenciando a importância do planejamento e da gestão urbana na construção de destinos turísticos competitivos e sustentáveis.

O Quadro 1 sintetiza os principais dispositivos analisados e seus reflexos preventivos, à luz das teorias que fundamentam este estudo.

Quadro 1 – Dispositivos do ordenamento urbano de Gramado e seus reflexos na prevenção e na percepção de segurança

Dispositivo legal	Conteúdo normativo	Reflexo na prevenção e na percepção de segurança
Código de Posturas, arts. 1º e 2º (LC nº 1/2018)	Poder de polícia administrativa relativo à higiene, à ordem e à segurança públicas; dever de manutenção da cidade	Presença e controle formal do poder público sobre o espaço urbano; percepção de cuidado e ordem
Código de Posturas, arts. 40 a 42 e 46	Controle da poluição sonora; Zonas de Silêncio; vedação de som externo, algazarras e carros de alto-falantes	Redução de incividades e desordens (Teoria das Janelas Quebradas – WILSON; KELLING, 1982)
Código de Posturas, art. 56	Vedação da exposição de mercadorias em via e passeio públicos, recuos e fachadas	Controle da poluição visual e legibilidade do espaço público (Prevenção Situacional – CLARKE, 1997; CPTED)
Código de Posturas – comércio ambulante	Instalação em logradouros públicos condicionada a autorização municipal, restrita em áreas sensíveis	Preservação da mobilidade de pedestres e redução de conflitos pelo uso das vias
Código de Posturas, arts. 62 a 64	Limpeza pública de vias, praças e logradouros; responsabilidade dos particulares pelos passeios fronteirços	Redução da sensação de abandono e reforço do controle social informal (Janelas Quebradas; CPTED)
PDDI, arts. 10 e 11 (LC nº 17/2022)	Preservação da paisagem, estética e harmonia entre patrimônio natural e construído; cidade compacta voltada ao turismo	Vigilância natural e apropriação dos espaços públicos (JACOBS, 2001; NEWMAN, 1972)

Fonte: elaborado pelo autor com base em Gramado (2018; 2022).

Embora o ordenamento urbano desempenhe papel relevante na construção da percepção de segurança, a manutenção desse ambiente também depende da atuação das instituições responsáveis pela preservação da ordem pública, entre elas a Brigada Militar.

4.3 A Atuação do Policiamento Turístico em Gramado

A atuação do policiamento turístico em Gramado insere-se em um contexto singular, caracterizado pelo elevado fluxo de visitantes e pela intensa dependência econômica da atividade turística. Conforme destacado na literatura especializada, a insegurança tem afetado o desenvolvimento da atividade turística, desestimulando maiores fluxos de turistas, razão pela qual as



estratégias de segurança pública precisam ser continuamente aprimoradas nos destinos receptores (Costa; Herrera, 2019).

Diferentemente do policiamento tradicional, cuja atuação concentra-se predominantemente na prevenção e repressão de delitos, o policiamento turístico configura-se como uma estratégia de segurança pública voltada para áreas com grande fluxo de turistas, que envolve ações preventivas e repressivas, incluindo uso de sistemas de monitoramento e sinalização (Silva, 2025b). Nesse modelo, incorporam-se igualmente funções de orientação, acolhimento e mediação, com vistas a contribuir para uma experiência positiva do visitante sem perder de vista a missão constitucional de preservação da ordem pública. Nesse cenário, o policial militar passa a desempenhar também o papel de agente facilitador, auxiliando turistas com informações, direcionamentos e apoio em situações de vulnerabilidade, fortalecendo a sensação de segurança e a confiança nas instituições públicas.

O policiamento orientado para o turismo, enquanto especialização da atividade policial, vem emergindo como um modelo de atuação eficiente e catalisador da percepção de segurança dos turistas (Loureiro, 2021). Essa atuação revela-se especialmente relevante em destinos consolidados, onde a percepção de segurança exerce influência direta sobre a imagem do destino e sobre a intenção de retorno dos visitantes.

Como expressão dessa estratégia no âmbito regional, destaca-se a recente implantação da Patrulha Turística pelo Comando Regional de Polícia Militar Hortênsias, unidade da Brigada Militar responsável pela Região das Hortênsias. A Patrulha Turística constitui iniciativa voltada à qualificação do policiamento ostensivo em áreas de grande circulação de visitantes, com atuação em parques, corredores turísticos, eventos e pontos estratégicos de grande fluxo, priorizando ações preventivas, orientação ao turista e integração com a comunidade local (Brigada Militar, 2026). A iniciativa busca ainda estreitar a relação entre a Brigada Militar, os empreendimentos turísticos, o comércio local, os órgãos públicos e a comunidade, promovendo uma atuação preventiva e integrada com o trade turístico regional.

O policiamento comunitário consiste em uma filosofia e estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia, baseada na premissa de que ambos devem trabalhar conjuntamente na construção da segurança pública, permitindo identificar problemas locais, desenvolver soluções compartilhadas e fortalecer a confiança social (Trojanowicz; Bucqueroux, 1994).

No contexto turístico, tais pressupostos assumem relevância ainda maior, uma vez que a percepção de segurança do visitante está diretamente relacionada à capacidade das instituições públicas de promover acolhimento, proximidade e resposta qualificada às demandas do destino.

A criação de canais diretos de comunicação com atrativos turísticos, a realização de visitas



institucionais, ações educativas e a construção de parcerias intersetoriais demonstram uma abordagem orientada à resolução de problemas e à coprodução da segurança — conceito que pressupõe a participação ativa de múltiplos atores na produção do bem público segurança, para além do monopólio estatal.

As pesquisas na área indicam a necessidade de maior integração entre o Estado, a iniciativa privada e o meio acadêmico para o desenvolvimento de políticas públicas específicas e a construção de estratégias conjuntas que tornem o destino mais seguro e atrativo. Conclui-se que investir na formação qualificada de policiais e estruturar a SPAT como política de Estado contribui para reduzir vulnerabilidades e reforçar a percepção de segurança do turista (Silva, 2025b).

Dessa forma, a Patrulha Turística representa um novo paradigma de atuação policial em destinos turísticos, no qual a segurança passa a ser construída de forma compartilhada e orientada à hospitalidade. Reforça-se, assim, não apenas a proteção dos visitantes, mas a própria imagem de Gramado como destino seguro, acolhedor e competitivo no cenário nacional e internacional.

4.4 Reflexos do Ordenamento Urbano e do Policiamento Turístico na Experiência do Visitante

A experiência turística é compreendida como um fenômeno multidimensional, influenciado por fatores que transcendem a oferta de atrativos, hospedagem e gastronomia. Elementos como organização urbana, limpeza, acessibilidade e sensação de segurança exercem papel determinante na satisfação dos visitantes e na imagem construída sobre o destino (Larsen 2007; Ali; Ryu; Hussain, 2016). Nesse sentido, a qualidade do ambiente urbano passou a ser reconhecida como componente essencial da competitividade dos destinos turísticos, interferindo diretamente na decisão de viagem, na permanência e na intenção de retorno dos visitantes (Silva; Silva, 2016).

Nesse contexto, o município de Gramado apresenta características que evidenciam a relevância da integração entre planejamento urbano, gestão municipal e segurança pública para a consolidação de um ambiente turístico qualificado. Dados do Observatório do Turismo de Gramado indicam que 49% dos visitantes apontam a segurança e a organização da cidade entre os principais fatores determinantes na escolha do destino, resultado que posiciona esses atributos em patamar equivalente a elementos tradicionalmente associados à atratividade turística, como paisagem, arquitetura e diversidade de atrações (Observatório do Turismo de Gramado, 2026).

A percepção positiva de segurança observada entre os visitantes decorre de um conjunto articulado de fatores, que abrange o ordenamento urbano, a preservação e manutenção dos espaços públicos, a atuação dos órgãos municipais de fiscalização e a presença ostensiva da Brigada Militar por meio do policiamento turístico especializado.



Conforme apontam estudos sobre design urbano e segurança, a segurança subjetiva — entendida como a sensação de proteção experimentada pelo indivíduo — é fortemente condicionada pela organização e pela aparência dos espaços urbanos, sendo influenciada por aspectos como iluminação, limpeza, controle do espaço público e presença de autoridades. Em conjunto, esses elementos contribuem para a construção de um ambiente que transmite confiança, acolhimento e previsibilidade, atributos fundamentais para a qualificação da experiência turística (Newman, 1972; Jacobs, 2001; Tarlow, 2014).

Sob essa perspectiva, a atuação do policiamento turístico ultrapassa a função meramente repressiva, assumindo caráter eminentemente preventivo e relacional. A presença de agentes de segurança orientados ao atendimento do turista — capacitados para oferecer informações, mediar conflitos e promover a integração com o trade turístico — contribui para ampliar tanto a segurança objetiva quanto a percepção de segurança dos visitantes (Loureiro, 2021; Chandran, 2019). Tal abordagem alinha-se ao conceito de policiamento comunitário e orientado ao problema, que preconiza a aproximação entre as forças de segurança e a comunidade como estratégia de prevenção e fortalecimento da confiança institucional (Trojanowicz; Bucqueroux, 1994; Skolnick; Bayley, 2006).

A experiência de Gramado reforça, portanto, que a segurança turística não é resultado de ações isoladas, mas de uma atuação integrada e coordenada entre poder público municipal, forças de segurança, setor privado e comunidade local. Nessa perspectiva, a segurança constitui-se em um diferencial estratégico capaz de influenciar a escolha, a permanência e o retorno dos visitantes, contribuindo para o fortalecimento da imagem do destino e para o desenvolvimento sustentável da atividade turística (Silveira, 2016; Silva; Silva, 2016).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos demonstram que a Constituição Federal conferiu aos municípios status constitucional e competência normativa, incumbindo-os de criar instrumentos e políticas públicas voltados ao ordenamento urbano. A análise da legislação vigente, nos âmbitos internacional, nacional, estadual e municipal, evidenciou a existência de diversos instrumentos voltados à proteção e à organização do espaço urbano, tais como o Plano Diretor, o Estatuto da Cidade e o Código de Posturas.

O objetivo central deste artigo foi alcançado ao demonstrar que a percepção de segurança em destinos turísticos não decorre exclusivamente da atuação policial, mas também do planejamento urbano, da legislação municipal e da governança local. Tendo Gramado/RS como unidade de referência empírica, foi possível inferir, a partir da análise documental e da revisão bibliográfica, que destinos turísticos seguros não se consolidam apenas pela presença do aparato policial, mas pela



capacidade do poder público de construir espaços urbanos organizados, acolhedores e capazes de transmitir confiança aos visitantes.

A questão norteadora da pesquisa — de que forma as políticas públicas municipais, especialmente o Plano Diretor e o Código de Posturas, associadas às ações de policiamento turístico, contribuem para a percepção de segurança e para a experiência turística em Gramado/RS — foi respondida por meio de análise percorrida desde a Constituição Federal até as legislações municipais, passando pela Constituição Estadual.

Conclui-se que o município de Gramado reúne uma conjuntura de fatores que favorecem sua consolidação como destino turístico seguro, embora ainda existam oportunidades de melhoria, tanto no que se refere a novas estratégias de policiamento turístico quanto à revisão e modernização da legislação vigente, sempre com vistas à manutenção dos elevados índices de satisfação dos visitantes.

Não obstante os resultados observados em Gramado, a consolidação do policiamento turístico como estratégia permanente de segurança pública ainda enfrenta desafios institucionais de ordem estrutural e conceitual. Entre eles, sobressai a necessidade de ampliação do reconhecimento da Segurança Pública Aplicada ao Turismo (SPAT) como área estratégica de atuação policial.

A ausência de dados estatísticos integrados que articulem informações do turismo e da segurança pública, aliada à carência de produção científica específica sobre a temática, resulta em abordagens generalistas nos processos de formação policial, insuficientes para atender às complexidades do ecossistema turístico. Embora a atividade turística represente vetor econômico e social relevante para diversos municípios brasileiros, suas especificidades nem sempre são plenamente incorporadas aos processos de planejamento, capacitação e alocação de recursos humanos nas instituições de segurança pública.

Outro desafio de natureza estrutural refere-se à sustentabilidade dos indicadores de segurança e da percepção positiva dos visitantes ao longo do tempo. Destinos turísticos consolidados, como Gramado, convivem com o crescimento constante do fluxo de visitantes, a intensificação da população flutuante, a realização de grandes eventos e o surgimento de novas dinâmicas sociais e criminais, fenômenos que exigem permanente adaptação das estratégias de prevenção e policiamento.

Nesse contexto, a manutenção dos atuais patamares de segurança não depende exclusivamente da atuação policial, mas também da continuidade das políticas de ordenamento urbano, da integração entre poder público e iniciativa privada e do fortalecimento de modelos de policiamento comunitário e turístico orientados à hospitalidade, à proximidade e à resolução de problemas.

A perspectiva de longo prazo exige, portanto, que a segurança turística seja tratada não como política episódica, mas como componente permanente da gestão estratégica dos destinos, diretamente articulada às políticas de desenvolvimento urbano e de turismo sustentável. Nessa direção, verifica-se



que as discussões sobre criminalidade e segurança para destinos turísticos ainda são tratadas de forma tardia e fragmentada nos planos nacionais e municipais de turismo, o que reforça a relevância de iniciativas como as desenvolvidas em Gramado, que demonstram a viabilidade de uma atuação integrada entre planejamento urbano, gestão municipal e policiamento especializado, constituindo-se em referência para outros municípios turísticos.

Em síntese, espera-se que o presente estudo contribua para o fortalecimento do policiamento turístico em Gramado, especialmente por meio da incorporação da terceira vertente dessa modalidade, a hospitalidade, complementar à segurança e à ordem pública.

O avanço do policiamento turístico no Rio Grande do Sul e no Brasil depende da ampliação da produção científica, da construção de uma doutrina própria para a SPAT e do reconhecimento institucional de que a segurança constitui, além de requisito operacional, elemento estratégico para a competitividade dos destinos turísticos. Tal consolidação tende a preservar a confiança dos visitantes, fortalecer a imagem dos municípios e promover o desenvolvimento sustentável da atividade turística como vetor de emprego, renda e qualidade de vida.

Sugere-se, ainda, a manutenção de pesquisas voltadas ao monitoramento do perfil dos turistas do município, bem como a mensuração dos resultados das ações implementadas, como a patrulha turística, a fim de aferir o nível subjetivo de percepção de segurança, dado o caráter multidimensional do policiamento turístico, cuja consolidação demanda doutrina especializada e projetos articulados em âmbito estadual.

Por fim, como limitação do estudo, destaca-se a ausência de pesquisa empírica junto aos turistas, o que impossibilita mensurar diretamente a influência dos instrumentos de ordenamento urbano sobre a percepção de segurança. Estudos futuros poderão recorrer a entrevistas, questionários ou métodos quantitativos para aprofundar essa análise.

REFERÊNCIAS

ALI, Faizan; RYU, Kisang; HUSSAIN, Kashif. **Influence of experiences on memories, satisfaction and behavioral intentions: a study of creative tourism.** *Journal of Travel & Tourism Marketing*, v. 33, n. 1, p. 85-100, 2016.

BENI, Mário Carlos. **Análise estrutural do turismo.** São Paulo: Senac, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jul. 2026.

BRASIL. Ministério do Turismo. **ONU Turismo: Brasil se destaca no crescimento do turismo internacional no mundo.** Brasília, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/onu-turismo-brasil-se-destaca-no-crescimento-do-turismo-internacional-no-mundo>. Acesso em: 5 jun. 2026.

BRIGADA MILITAR DO RIO GRANDE DO SUL. **1º Batalhão de Policiamento em Áreas Turísticas (1º BPAT).** Porto Alegre: Brigada Militar, [s. d.]. Disponível em:



<https://www.brigadamilitar.rs.gov.br/1bpat>. Acesso em: 5 jun. 2026.

BRIGADA MILITAR DO RIO GRANDE DO SUL. **Diretriz de Polícia Comunitária n. 033/2025**. Porto Alegre: Brigada Militar, 2025. Disponível em: <https://www.brigadamilitar.rs.gov.br>. Acesso em: 11 jun. 2026.

CARRERA, Sérgio; AGUIAR, Diogo. **Segurança e turismo: conceitos básicos e segurança contemporânea**. [S. l.: s. n.], 2025.

CHANDRAN, Anu. **The efficacy of tourism oriented policing and protection services in Puducherry: a mixed method inquiry**. *Atna – Journal of Tourism Studies, Bangalore*, v. 14, n. 1, p. 31-45, jan./jun. 2019. DOI: 10.12727/ajts.21.3.

CLARKE, Ronald V. (ed.). **Situational crime prevention: successful case studies**. 2. ed. Monsey: Criminal Justice Press, 1997.

COSTA, Jean Henrique; HERRERA, Manuel Ramón González. **Criminalidade, segurança pública e sustentabilidade em destinos turísticos: ensaio exploratório acerca da produção acadêmica brasileira (2004-2018)**. *Marketing & Tourism Review*, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, 2019.

GRAMADO (RS). **LEI COMPLEMENTAR N. 1, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2018**. Institui o Código de Posturas do Município de Gramado. Gramado, 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 5 jun. 2026.

GRAMADO (RS). **LEI COMPLEMENTAR N. 17, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2022**. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano e rural do Município de Gramado, institui o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e dá outras providências. Gramado, 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-gramado-rs>. Acesso em: 5 jun. 2026.

HARCOURT, Bernard E. **Illusion of order: the false promise of broken windows policing**. Cambridge: Harvard University Press, 2001.

HALL, C. Michael. **Tourism planning: policies, processes and relationships**. 2. ed. Harlow: Pearson Education, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Gramado (RS). Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/gramado.html>. Acesso em: 5 jun. 2026.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

LARSEN, Svein. **Aspects of a psychology of the tourist experience**. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, v. 7, n. 1, p. 7-18, 2007.

LEMOS, I. S.; FREGA, J. R.; SOUZA, A. **Atributos relevantes de destinos turísticos na percepção de internautas brasileiros**. *Revista Turismo em Análise*, v. 21, n. 2, p. 271-296, 2010

LOUREIRO, Sérgio Ferreira. **Gestão estratégica da segurança pública no contexto do turismo: para uma especialização na Polícia de Segurança Pública**. 2021. Trabalho Individual Final (5º Curso de Direção e Estratégia Policial) – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, 2021.

NEWMAN, Oscar. **Defensible space: crime prevention through urban design**. New York: Macmillan, 1972.

OBSERVATÓRIO DO TURISMO DE GRAMADO. **Boletins mensais de visitantes e balanço anual 2025**. Gramado: Secretaria Municipal de Turismo, 2026.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). **World tourism barometer**. Madrid: OMT, 2022.



PIZAM, Abraham; MANSFELD, Yoel (ed.). **Tourism, security and safety: from theory to practice**. Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann, 2006.

RECH, Adir Ubaldo. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016.

RECH, Adir Ubaldo. **Plano diretor inteligente: pressuposto para cidades inteligentes**. Caxias do Sul: Educs, 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Secretaria de Cultura. Plano de desenvolvimento turístico da Região das Hortênsias**. Porto Alegre: Secretaria de Cultura, [s. d.].

ROLNIK, Raquel (coord.). **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados; Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano; Caixa Econômica Federal; Instituto Pólis, 2002.

SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Gramado e Canela: dois destinos turísticos mais desenvolvidos do país**. Brasília: Sebrae, [s. d.]. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br>. Acesso em: 5 jun. 2026.

SILVA, Gilcéia Pesce do Amaral; OLIVEIRA, Lisete Assen de (org.). **Arquitetura da cidade contemporânea: sobre raízes, ritmos e caminhos**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, L. B.; SILVA, F. C. **Influência da segurança pública na motivação turística em destinos urbanos e de sol e praia: uma abordagem teórica**. Fólio – Revista Científica Digital, v. 17, n. 1, 2016.

SILVA, Oziel Pereira da. **Policiamento turístico e polícia turística: funções, objetivos e suas complexidades**. *Revista Científica da Polícia Militar de Mato Grosso do Sul – RevPMMS*, v. 2, n. 1, p. 351-372, 2025a. DOI: 10.62927/revpmms.v2i1.95.

SILVA, Oziel Pereira da. **Turismo e crime: fundamentos teóricos e práticos da Segurança Pública Aplicada ao Turismo (SPAT)**. *Revista Científica da Polícia Militar de Mato Grosso do Sul – RevPMMS*, v. 2, n. 2, p. 162-186, 2025b. DOI: 10.62927/revpmms.v2i2.113.

SILVEIRA, G. G. **Espaço turístico de Itacaré: percepções da comunidade como coprodutora da segurança no policiamento comunitário**. 2016. Monografia (Especialização em Inteligência Policial e Análise Criminal) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2016.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. (Série Polícia e Sociedade, 6).

TARLOW, Peter E. **Tourism security: strategies for effectively managing travel risk and safety**. Oxford: Butterworth-Heinemann, 2014.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policiamento comunitário: como começar**. 3. ed. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1994.

UN TOURISM. **World tourism barometer**. v. 24, n. 2, maio 2026. Madrid: UN Tourism, 2026. Disponível em: <https://www.untourism.int/es/barometro-del-turismo-mundial-de-onu-turismo>. Acesso em: 5 jun. 2026.

WILSON, James Q.; KELLING, George L. **Broken windows: the police and neighborhood safety**. *The Atlantic Monthly*, Boston, v. 249, n. 3, p. 29-38, mar. 1982. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>. Acesso em: 5 jun. 2026.