

A REGULAÇÃO DA ATIVIDADE MARÍTIMO-TURÍSTICA:

O CASO DO RIO DOURO

Virgílio Miguel Rodrigues Machado¹

¹ *Escola Superior de Gestão, Hotelaria e Turismo, Universidade do Algarve (PORTUGAL),*

vmachado@ualg.pt

Resumo / Abstract

O autor estuda a regulação como produto de uma política pública, com incidência de análise nas políticas públicas de turismo (González, 2004; Machado, 2010; Pérez, 2012). A sujeição destas a princípios gerais, como a transversalidade, a sustentabilidade e a competitividade, contidas na Lei das Políticas Públicas de Turismo, adiante designada LPPT, constante do art.3º do D.L. nº 191/2009, de 17.08.2009, dá o mote para a investigação.

A densificação destes princípios, sua compreensão, confirmação ou infirmação da existência e ponderação na regulação das atividades marítimo-turísticas, com hierarquização de fins, interesses ou resultados pretendidos pelo legislador, numa perspectiva sistemática e teleológica de interpretação jurídica (Pereira, 2007), são os desafios propostos neste artigo.

A atividade marítimo-turística tem tido no mundo e em Portugal um crescimento exponencial (Turismo de Portugal, 2013), pelo que o conhecimento científico de sua regulação nacional exige instrumentos intelectuais para ordenar metodicamente o material normativo, classificá-lo, segundo objectos e afinidades, procurar nele princípios comuns que as normas sejam manifestação, de modo a construir um sistema logicamente coerente (Caetano, 2006). Esta preocupação tem particular relevância quando a regulação se encontra dispersa por vários actos normativos (leis, decretos-leis, decretos regulamentares, portarias, regulamentos), o que é o caso das atividades marítimo-turísticas, como se verificará e comprovará.

Paralelamente a esta abordagem de natureza lógica-dedutiva, o estudo contempla uma abordagem indutiva ao caso do Rio Douro. Questiona-se se o estudo de caso tem possibilidade de produzir alguma generalização ou teoria causal dotada de alguma veracidade. Defende-se, na senda de Bartolini (1996, cit. por González, 2004), que tal estudo tem valor quando toma em consideração uma grande quantidade representativa de propriedades susceptíveis de esclarecer, em termos descritivos e de argumentação, a complexidade do problema de investigação.

A regulação das atividades marítimo-turísticas no Rio Douro, inserido num território considerado Património da Humanidade pela UNESCO e considerado por sucessivos governos como zona de excepcional aptidão e vocação turística, é um caso representativo da

susceptibilidade da sua regulação particular poder ser analisada na sua capacidade de potenciar ou não um sistema estratégico da sua configuração como produto ou recurso turístico, à luz dos princípios da LPPT e de participar ou não na arquitectura da governação de uma política pública de turismo incidente num território específico (canal de navegabilidade do Douro) enquanto seu instrumento estratégico. Em suma, a investigação participa na problemática e tema principal da Conferência, com recurso a metodologias científicas de interpretação e aplicação do Direito.

INTRODUÇÃO

A regulação é entendida como instituição, estabelecimento de regras pelo Estado, utilizando o seu poder coercivo, com incidência nos mercados (Confraria, 2005). Dir-se-á que a regulação cumpre sua função quando funciona como árbitro, mediador e conciliador efetivo e eficaz entre os interesses dos mercados e da sociedade (Savater, 2012).

O turismo é uma actividade económica onde convergem uma pluralidade de interesses privados empresariais (ex: transportadores, hoteleiros, animadores) e que utilizam como suporte da sua actividade recursos públicos fundamentais (ex: paisagem, ambiente, património). A doutrina (Moisset, 1999; Beni, 2001; González, 2004) refere esta articulação público-privada como um sistema, ou seja, um todo organizado finalisticamente, com a possibilidade de derivar de princípios comuns.

A regulação participa, então, neste desafio sistémico, enquanto política pública, capaz de ordenar finalisticamente, com coerência, unidade e sentido, a actividade turística, incluindo a actividade marítimo-turística, através de princípios e regras comuns que permitam detectar e cumprir funções de um sistema capazes de satisfazer, simultaneamente, interesses empresariais, do Estado e da sociedade no seu conjunto. A actividade turístico-marítima tem conhecido um crescimento exponencial nos últimos anos em Portugal. Segundo o Turismo de Portugal (2013), as chegadas aos portos marítimos portugueses em 2012 como porto de destino atingiram cerca de 1.241.000 passageiros, verificando taxas de crescimento de 15,6% entre 2010 e 2011 e 16,1% entre 2011 e 2012.

As estatísticas da via navegável do Douro divulgadas pelo Instituto da Mobilidade e Transportes, em 2015 (acessíveis em <http://www.douro.ipm.pt/PT/formularios/estatistica.aspx?id=8>) registaram em 2014 mais de 600.000 passageiros, face aos 200.000 em 2010. Por sua vez, o número de embarcações e a capacidade instalada passaram, respectivamente, de 58 para 92 embarcações e de 4.810 para 6.666 passageiros, de 2010 a 2014. O número de passageiros em embarcações hotel (cruzeiros de mais de um dia) passou de 22.017 passageiros em 2010 para 53.070 em 2014, o que equivale a taxas superiores a 100% de crescimento.

Superaram-se, assim, na actividade marítimo-turística e, em especial, no segmento do turismo de cruzeiros no Douro, as expectativas constantes da Resolução do Conselho de Ministros nº 24/2013, de 16.04.2013, que aprovou o Plano Nacional Estratégico de Turismo para o período de 2013-2015 e que apontavam um crescimento anual de 4 a 5% de turistas.

No referido Plano é seu objetivo estratégico (Capítulo III, nº 2 alínea g), desenvolver o turismo náutico nos segmentos da náutica de recreio e do surfing, qualificando as infraestruturas para responder a uma procura crescente e dinamizando as atividades conexas. Na estratégia de desenvolvimento por região (Capítulo III, n.º 2.3 alínea viii) para o Norte de Portugal, é apontada a necessidade de sensibilizar os serviços de estrangeiros e fronteiras e capitánias para continuar e incrementar a aposta na normalização e agilização dos procedimentos, desenvolver sistemas de qualidade para as marinas e portos de recreio e divulgar a oferta de surfing. A investigação verificará, se, pela regulação e à luz dos princípios constantes da LPPT, têm ou não sido desenvolvidos estes objetivos estratégicos contidos no PENT e, se e em que medida, terá a mesma regulação contribuído para o sucesso das dinâmicas de oferta e de mercado reveladas nos números estatísticos apresentados para o caso do Douro, em particular.

A sua pertinência resulta da criação de uma regulação recente, quer a nível do regime jurídico da actividade das empresas de animação marítimo-turística (D.L. 195/2013, de 19.07.2013), adiante designado LAT, quer a nível do regulamento do suporte físico-logístico das suas embarcações (D.L. 149/2014, de 10.10.2014), adiante designado RAMT. O enquadramento institucional da entidade pública competente em matéria de regulação das atividades comerciais no sector marítimo-portuário e de navegabilidade no rio Douro, constante do D.L. n.º 236/2012, de 31.10.2012, também merecerá particular análise e relevância.

METODOLOGIA

A existência de um acto legislativo (LPPT) que contém princípios das políticas públicas de turismo enquadrar-se-á e em que medida na regulação de uma actividade turística em particular? Este é o desafio do presente artigo. A research question da investigação. A sua aplicação à actividade marítimo-turística tem significativa relevância, pela dinamização e crescimento recente da mesma em Portugal, quer a nível da oferta, quer da sua procura turística.

A densificação destes princípios, através do apuramento de seus sentidos e significados, é tarefa que pode ser cometida, com êxito, às metodologias da interpretação da Ciência Jurídica, quer numa perspectiva de apuramento do significado literal, lexical da lei, em que o seu texto legal é entendido como instrumento de comunicação, o que alguns Autores denominam Análise Semiológica do Direito (Cornu,1990, Mamede, 1995), quer numa perspectiva mais convencional de interpretação jurídica (Pereira,2007), onde os resultados, os fins, as funções desejadas pelo legislador, numa perspectiva de hierarquização de interesses (elemento teleológico) devem ser apurados, visando a procura de unidade e coerência do sistema jurídico no seu conjunto (elemento sistemático) e onde as circunstâncias sociais e económicas de elaboração da lei devem ser tidas em consideração (art.º 9º n.º 2 do Civil).

A importância da metodologia utilizada e sua aplicação dedutiva- hipotética a uma atividade turística em particular visará reforçar bases e entendimentos dos princípios gerais de um sistema jurídico aplicado ao turismo. Em rigor, pretende-se saber se estes princípios constantes da LPPT podem ser aplicados, com êxito, às exigências, funções e objetivos de um sistema complexo como o turismo (Moisset,1999; Beni, 2004; González, 2004) e numa atividade que utiliza recursos públicos tão importantes (águas territoriais, canais de navegação, leitos e margens) que constam dum domínio público, por imperativo constitucional (art.º 84º alínea a) da CRP).

O conhecimento científico da regulação turística exige instrumentos intelectuais para ordenar metodicamente o material normativo, classificá-lo, segundo objectos e afinidades, procurar nas leis princípios comuns que as normas sejam manifestação, de modo a construir um sistema logicamente coerente (Caetano,2006). Esta preocupação tem mais relevância se a regulação se encontra dispersa por vários actos normativos (leis, decretos-leis, decretos regulamentares, portarias, regulamentos), o que se verificará no caso das atividades marítimo-turísticas.

Paralelamente a esta abordagem de natureza lógica-dedutiva, o estudo contempla uma abordagem indutiva à regulação particular das atividades marítimo-turísticas no caso do Rio Douro. Questiona-se se o estudo de caso tem possibilidade de produzir alguma generalização ou teoria causal dotada de alguma veracidade. Defende-se, na senda de Bartolini (1996,cit.por González, 2004), que tal estudo tem valor quando toma em consideração uma grande quantidade representativa de propriedades susceptíveis de esclarecer, em termos descritivos e de argumentação, a complexidade do problema de investigação.

Pergunta-se se o êxito crescente e recente do crescimento da oferta e da procura turística nas atividades marítimo-turísticas desenvolvidas no rio Douro tem ou não a ver e em que medida com o desenvolvimento aplicado e consistente de princípios de regulação (constantes da LPPT) e desenvolvidos numa regulação, também recente, do seu enquadramento institucional e de suas atividades corporizado em diplomas, já atrás referidos, desde 2012 até à atualidade. Estão, assim, marcados, os desafios da investigação.

OS PRINCÍPIOS GERAIS DA LPPT

São princípios gerais da LPPT, a sustentabilidade a transversalidade e a competitividade, como contidas genericamente no art.3º e desenvolvidas, respectivamente, nos art.º 4º, 5º e 6º do D.L. n.º 191/2009, de 17.08.2009. Escasseia investigação doutrinal (Machado, 2014) sobre a LPPT. Não tem merecido grande atenção por parte desta. Todavia, a sua relativa estabilidade, sem alterações, desde a sua aprovação em 2009, deveria merecer alguma reflexão, especialmente, num sector tão ágil, mutável e dinâmico como o turismo (Py, 2002) e sujeita a uma apreciação crítica (enquanto política pública) pelo crivo de sucessivos governos.

No preâmbulo do diploma, salienta-se a concretização da adopção de uma lei de bases do turismo que consagre os princípios orientadores e o objectivo de uma política nacional de turismo. No art.º 1º refere-se que o diploma estabelece as bases das políticas públicas de turismo, enquanto sector estratégico da economia e os instrumentos para a respectiva execução.

Sustentabilidade, transversalidade, competitividade são os princípios adoptados (art.º 3º). Nos planos do Direito e da regulação, questiona-se se estes princípios podem considerar-se eixos, valores e fundamentos das bases gerais de um regime jurídico da actividade turística.

Entende-se que os princípios são "linhas de força" (Machado, 2010) capazes de agregarem, estabelecer consensos, compromissos, coesão. São conceitos tipológicos (na acepção de Schmidt, 1997, cit. por Rebelo de Sousa, 2004), ou seja, conceitos abertos à facticidade, à evolução, ao devir social, aos consensos sociais que são obtidos em cada momento sobre eles, em suma, marcados por juízos de possibilidade e de aproximação, não de verdade absoluta (Fernandes, 2012). Merecendo aceitação, coesão nas práticas e comportamentos sociais, particularmente, no sector do turismo a que se dirigem, serão válidos e efectivos.

Na verdade, a lei e princípios jurídicos também podem ser utilizados como instrumentos de percepção e manipulação políticas (Nadales, 2012), como "guias para a acção", "programadores de uma agenda". Serão, assim, um dos melhores instrumentos de uma política pública, na acepção de Jenkins (1978, cit. por González, 2004) enquanto conjunto de decisões interrelacionadas que têm por objeto a selecção de objetivos e instrumentos para alcançá-los numa situação específica.

princípio da sustentabilidade é densificado pelo legislador no art.º 4º da LPPT e traduz -se na adopção de políticas que fomentem:

A fruição e a utilização dos recursos ambientais com respeito pelos processos ecológicos, contribuindo para a conservação da natureza e da biodiversidade;

respeito pela autenticidade sociocultural das comunidades locais, visando a conservação e a promoção das suas tradições e valores;

A viabilidade económica das empresas como base da criação de emprego, de melhores equipamentos e de oportunidades de empreendedorismo para as comunidades locais.

A LPPT acompanha as tendências do estudo da sustentabilidade em geral e no turismo em particular. As dimensões da sustentabilidade foram conceptualizados por diversos Autores(Panapaan et all(2003); Panwar et all(2010), Martinez et all (2014) e desde sempre, pela OMT(1999), numa perspectiva tridimensional: económica, social e ambiental e baseada em princípios duradouros de prudência ecológica, equidade social e eficiência económica.

Esta tripla dimensão da sustentabilidade tem eco na LPPT. A alínea a) do art.º 4º da LPPT perspectiva a sustentabilidade ambiental, a alínea b) a sustentabilidade sócio-cultural e a alínea c) a sustentabilidade económica das empresas, uma dimensão particularmente relevante em turismo. Constitui, por isso, um instrumento de equilíbrio entre interesses públicos e privados, seja numa vertente ambiental e sócio-cultural, seja numa vertente sócio-económica e empresarial. Veremos se este equilíbrio se projeta na regulação das actividades marítimo-turísticas.

A sustentabilidade relaciona-se, também, com o conceito de governança que ganha importância nos estudos da gestão contemporânea (Mazaro, 2010), enquanto processo de produção de recursos financeiros e organizacionais, resultado de acções coletivas em que os implicados no processo de tomada e implementação de decisões são co-responsáveis pelas acções e seus resultados. Esta auto-referencialidade é fundamental em "territórios turísticos" (Machado, 2010), em que o espaço de produção e gestão de recursos públicos como a água, a paisagem ou o património implica uma participação fundamental de agentes privados para a sua transformação em recursos turísticos. Veremos se a regulação das actividades marítimo-turísticas concretiza estas preocupações.

Por sua vez, o princípio da transversalidade (art.º 5º da LPPT) traduz -se na necessidade de articulação e de envolvimento harmonizado de todas as políticas sectoriais que influenciam o desenvolvimento turístico, nomeadamente, nos domínios da segurança e da protecção civil, do ambiente, do ordenamento do território, dos transportes e das acessibilidades, das comunicações, da saúde e da cultura.

Etimologicamente, transversal significa “algo que atravessa” de forma a unir dois pontos. No turismo, entre um prestador de serviços e um turista. Entre um emissor e um receptor. Em turismo é particularmente importante uma dimensão de transversalidade, seja a sistemas e tecnologias de informação e comunicação (Milheiro, 2004), gestão integrada e transportes, como os transportes aéreos (Almeida, Ferreira & Costa, 2010) ou os cruzeiros, que significam, eles próprios, uma articulação, uma coordenação, uma integração de diversos serviços, como o transporte, alojamento, entretenimento (Andrade & Robertson, 2010)

No âmbito da LPPT, as palavras “articular”, “harmonizar” significam algo que coordena, articula, envolve. Este princípio apelará, portanto, à capacidade do Estado e entidades públicas envolvidas e comprometidas com o desenvolvimento turístico, por via da regulação, em integrarem, articularem e harmonizarem entre si competências, acções, intervenções, de forma a serem transversais naquele compromisso e possibilitarem aos agentes que nele intervêm, uma plataforma, uma acessibilidade, uma integração, tal como “um canal de navegação” para o desenvolvimento das suas actividades.

Não parecem oferecer dúvidas que os valores, os eixos, os interesses numa perspectiva teleológica e de hierarquização de interesses referidos no art.º 5º da LPPT (ambiente, protecção civil, segurança, saúde, cultura, acessibilidades, transportes) são essencial ou predominantemente públicos. Quanto ao princípio da competitividade, o art.º 6º da LPPT, concretiza-o em diferentes intervenções, a saber:

- Políticas de ordenamento do território que potencializem os recursos naturais e culturais, como fontes de vantagem competitiva nos destinos e produtos turísticos.
- Mecanismos de regulação focados na qualificação do sector e na defesa do consumidor e da concorrência;
- Políticas de simplificação de procedimentos administrativos, tendo em vista a redução dos custos de contexto;
- Políticas de educação e de formação que garantam o desenvolvimento das competências e qualificações necessárias ao desenvolvimento do turismo;
- Políticas, nomeadamente, fiscais e laborais, que permitam às empresas portuguesas competirem com as dos países concorrentes.

Recorrendo ao entendimento comum de que, ser competitivo significa ser superior em requisitos estratégicos frente aos concorrentes e, sobretudo, na mente do consumidor, tal traduz-se em vantagens, numa melhor relação custo/ benefício, com resultados turísticos positivos, como é o de atrair segmentos turísticos seleccionados e diferenciados, com maior poder de compra ou com capacidade de projecção de uma imagem diferenciada junto dos competidores (Mazaro,2010),

Em matéria jurídica, como referem Holmes e Sustain (1999,cit.por Feitosa, 2007) “os direitos custam”. O poder aliciador e competitivo do Direito reside na diminuição dos custos jurídicos materiais e procedimentais dos processos económicos e sociais, através de técnicas como diminuição de taxas, preços, custos de contexto, simplificação administrativa, meras comunicações em substituição de pedidos de licenciamento, exames ou vistorias.

Parecem, ser essas, também, as dimensões da competitividade previstas na LPPT, especialmente, em termos de regulação. Como se verifica pelas alíneas b); c; e) do art.º 5º, a redução de custos de contexto, simplificação de procedimentos administrativos, políticas fiscais e laborais competitivas e mecanismos de regulação focados na qualificação do sector e na protecção da concorrência e dos direitos do consumidor, apontam para uma prevalência finalística de protecção de interesses privados, empresariais e de mercado no princípio da competitividade.

Em suma, prevalência de interesses públicos no princípio da transversalidade, interesses de mercado no princípio da competitividade e interesses público-privados no princípio da sustentabilidade. Este é o equilíbrio detectado na LPPT. Com benefícios para o turismo, que vive, como vimos, numa articulação público-privada de interesses numa perspectiva sistémica. Veremos se ele se concretiza na regulação das actividades marítimo-turísticas, e, em particular, no caso do Douro.

A REGULAÇÃO DAS ACTIVIDADES MARÍTIMO-TURÍSTICAS À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA LPPT. O CASO DO DOURO

O D.L. 236/2012, de 31.10.2012, cria o Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT, I.P.). Com a natureza de instituto público, integrado na administração indirecta do Estado (art.º 1º), são-lhe atribuídas funções de regulação, fiscalização e exercício de funções de planeamento e coordenação de vários tipos de transporte (terrestre, ferroviário, marítimo), conforme art.º 3º n.º 1).

São atribuições do IMT, I. P. (art.º 3º n.º 5) em matéria relativa ao setor dos portos comerciais, da navegabilidade do rio Douro e transportes marítimos:

- a) A elaboração, avaliação, acompanhamento e revisão dos instrumentos de planeamento e ordenamento para o setor portuário comercial, componente económica dos transportes marítimos e via navegável do Douro, assegurando a sua articulação com os demais instrumentos de gestão territorial;
- b) A supervisão do cumprimento de objetivos económicos, financeiros e orçamentais traçados para o setor marítimo -portuário, exercendo a coordenação do seu planeamento e desenvolvimento estratégico;
- c) A regulação económica das actividades comerciais no setor marítimo -portuário, designadamente, de serviços de transporte marítimo e de exploração portuária, autorizando, licenciando e fiscalizando as entidades do setor;
- d) estudo e proposta de normas e critérios económicos aplicáveis ao setor comercial marítimo -portuário e assegurar o cumprimento das normas nacionais e internacionais aplicáveis ao setor. De registar, também, a afectação da gestão do domínio público dos terrenos ligados à navegação (art.º 15º)

Estas atribuições fazem supor um forte compromisso do IMT em matéria de regulação da componente económica das actividades marítimo-turísticas. Para o efeito, é prevista uma unidade de regulação marítimo-portuária (art.º 9º), com uma concentração de 22 competências (art.º 9º n.º 3), entre elas, a transver-salidade de emitir parecer vinculativo sobre os regulamentos de exploração e de utilização dos portos, a serem submetidos pelas administrações portuárias (alínea m), e com a função genérica de regulação jurídica e económica dos portos comerciais e do transporte marítimo.

O regime jurídico das empresas de animação turística e dos operadores marítimo-turísticos consta do D.L. 95/2013, de 19.07.2013 (LAT). Os operadores marítimo-turísticos são também definidos (art.º 1º alínea b)) como empresas sujeitas, em especial, ao Regulamento da Atividade Marítimo – Turística (RAMT), cujo regime actual consta do D.L. 149/2014, de 10.10.2014.

O acesso à atividade de operador marítimo-turístico é feito, em regra, através de mera comunicação prévia (art.º 5º n.º 1; 11º; 12º) a uma plataforma eletrónica, denominada RNAAT (Registo Nacional dos Agentes de Animação Turística) que integra e mantém atualizados os elementos, designadamente, que identificam a titularidade da empresa, suas atividades, localização da sede e estabelecimentos, marcas próprias e garantias utilizadas no exercício da actividade (v.g. seguros) conforme art.º 8º n.º 2.

O Registo é organizado e gerido pelo Turismo de Portugal, I.P. (art.º 9º n.º 1) que pode determinar a publicitação oficiosa de situações irregulares, designadamente, na gestão da empresa ou incumprimento grave perante fornecedores ou consumidores, que sejam suscetíveis de pôr em risco os interesses destes ou as condições normais de funcionamento do mercado (art.º 10º -A alínea b).

A existência de um sistema de informação (art.º 19º) que trata a desmaterialização de procedimentos, incluindo entre diversas entidades públicas, por meio da integração e garantia de interoperacionalidade entre os respetivos sistemas de informação, é outro elemento a registar.

De todo o exposto, verifica-se a existência de uma entidade pública que integra competências de regulação de sistemas de transportes diversos, com uma unidade de regulação para o sector marítimo-portuário; a existência de uma entidade pública turística com registos eletrónicos e sistemas de informação interoperacionais para as actividades marítimo-turísticas. O que corresponde a um significativo cumprimento do princípio da transversalidade contido na LPPT.

Com um grau não conseguido do princípio, verifica-se a necessidade de comunicação do registo da empresa a uma série de entidades públicas como a Direção -Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), à Direção -Geral da Autoridade Marítima (DGAM) e à Agência Portuguesa do Ambiente, I. P. (art.º 12º nº 3), o que se vai reflectir, também, em competências de fiscalização das actividades económicas distintas por diversos organismos (Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) pelo já referido IMT e ainda o Instituto de Conservação da Natureza e Florestas (ICNF, I.P.) conforme art.º 34º nº 1 e nº 2. Por sua vez, no RAMT, as competências de fiscalização também se encontram dispersas pela DGRM e pela DGAM e pelas demais entidades com jurisdição no domínio fluvial e lacustre.

Por outro lado, é de registar a necessidade da empresa inscrita no RNAAT pagar taxas devidas pela emissão de licenças de pesca marítimo-turística, taxas e cauções devidas pela emissão de títulos de utilização privativa de recursos hídricos (art.º 16º nº 8 alíneas a) e b) da LAT) e as licenças exigíveis quanto a instalações, equipamentos (v.g. embarcações) e material, conforme art.º 25º nº 1. Compreende-se, assim, a necessidade da transversalidade da unidade de regulação criada no âmbito do IMT para harmonizar critérios de regulação para a exploração turística no âmbito do sector portuário e do domínio público afeto a estas actividades.

Quanto à concretização do princípio da competitividade, é entendível que a mera comunicação prévia, acompanhada da junção comprovativa da subscrição das apólices de seguros necessárias (art.º 5º nº 1 e nº 2, 11º nº 1 e 27º) e do pagamento das taxas (art.º 12º nº 1 da LAT) para o exercício da actividade, constitui um forte instrumento de simplificação administrativa, desburocratização e diminuição dos custos de contexto, tal como pretendido pelo art.º 6º alínea c) da LPPT.

Igualmente, no mesmo sentido, a diminuição do custo das taxas pelo registo da actividade, atendendo à comparação das redacções do art.º 16º da LAT com o anterior regime (art.º 16º do D.L. nº 108/2009, de 15.05.2009). Da regra dos 245 € pelo registo do operador marítimo-turístico em 2009 passou-se para a regra dos 135 € em 2013. Se for micro-empresa, paga 90 ou 160€, consoante não pretenda ou pretenda o reconhecimento como empresa de turismo de natureza (art.º 16º nº 3 alíneas a) e b) da LAT).

Por outro lado, o RAMT, no seu preâmbulo, assinala a não obrigatoriedade de utilização de uma embarcação de assistência, quando sejam operadas embarcações dispensadas de registo e motas de água e desde que as actividades sejam desenvolvidas em locais em que haja impossibilidade física de utilização da referida embarcação. Esta não obrigatoriedade é ainda aplicável aos operadores que utilizem embarcações dispensadas de registo e motas de água e que naveguem em águas interiores ou no mar até uma distância não superior a 300 metros da linha de costa. Aqui, os operadores devem dispor de um meio de comunicação que permita uma chamada de socorro e garantir, por si ou através da celebração de protocolos com as entidades de serviços de emergência, a existência dos meios necessários ao apoio e socorro em toda a zona de navegação autorizada (art.º 5º).

Reduziram-se, ainda, consoante art.º 13º, as obrigações de prestação de informação exigidas aos operadores. O mote é simplificação, desburocratização, diminuição dos custos de contexto, aligeiramento de obrigações, seja, concretização do princípio da competitividade. Parecem, assim, fundadas as razões do grande crescimento do número de operadores marítimo-turísticos e de capacidade instalada assinalados atrás estatisticamente na via navegável do Douro.

O princípio da sustentabilidade e sua concretização é o último a ser referido nesta investigação. Podemos verificar na LAT normas com preocupações de sustentabilidade e desempenho ambiental (art.º 7º), nomeadamente, pela necessidade de realização da actividade de acordo com as disposições legais e regulamentares em matéria de ambiente e, "sempre que possível" (sic), contribuir para a preservação do ambiente, nomeadamente, maximizando a eficiência na utilização dos recursos e minimizando a produção de resíduos, ruído, emissões para a água e para a atmosfera e os impactes no património natural.

Amplios deveres de informação são impostos ao operador na sua relação com o consumidor (art.º 6º n.º 2 da LAT), devendo ser prestada informação completa e clara sobre as regras de utilização de equipamentos, legislação ambiental relevante e procedimentos a cumprir nas diferentes situações de perigo ou emergência previsíveis. Tudo como previsão antecipatória dos riscos, não implicação de danos e redução da complexidade, tão importantes em turismo (Machado, 2010), visando segurança e sustentabilidade na realização das actividades marítimo-turísticas.

Como consequência, a necessidade de seguros na realização da actividade inserem-se nesta preocupação, seja de acidentes pessoais, seja de assistência para os destinatários dos serviços, quando estes se deslocarem ao estrangeiro, seja ainda de responsabilidade civil que cubra os danos patrimoniais e não patrimoniais causados por sinistros ocorridos no decurso da prestação do serviço (art.ºs 27º n.º 1 alíneas a), b) e c) da LAT).

No RAMT as regras relativas à lotação de segurança e procedimentos para a sua fixação inserem-se nesta linha (art.ºs 8º e 9º), assim como vistorias das embarcações, válidas, em regra, pelo período de um ano (art.ºs 11º n.º 4 e n.º 7) em que são vistoriados o casco, os motores, meios de combate a incêndios, de comunicações e alerta de socorro e do estado de manutenção dos meios de salvação e ajudas à navegação, bem como a existência de procedimentos a adotar em situação de emergência, dos quais devem ser informados os passageiros (art.º 11º n.º 2 alínea a) do RAMT).

Ter em atenção, também, a exigência de seguro de responsabilidade civil (art.º 14º n.º 1) com as regras de cobertura definidas no Anexo II. Os danos causados ao meio ambiente, em particular os causados, direta ou indiretamente, por poluição ou por contaminação do solo, das águas ou da atmosfera estão excluídos da cobertura do seguro (Anexo II n.º 7 alínea d). Aqui vale o princípio da reconstituição natural previsto no art.º 95 n.º 1 da Lei n.º 58/2005, de 29.12.2005 (Lei da Água) fundamental em termos de sustentabilidade ambiental que se impõe, mas que não encontra eco, paralelismo ou preocupação equivalente na regulação da actividade marítimo-turística.

Vejamos agora regras mais "locais" de sustentabilidade ambiental. O art.º 8º do Regulamento do exercício da actividade marítimo-turística no Porto do Douro (acessível em http://www.apdl.pt/pt_PT/web/apdl/regulamento-turismo) dispõe que o operador titular de licença não poderá, em caso algum, poluir as águas do porto e/ou contaminar os solos, pelo que deverá garantir que:

- As águas de lavagens (louças e casas de banho) sejam mantidas em compartimentação próprias e existentes a bordo, de modo a serem bombadas para um meio adequado para recepção e tratamento daqueles efluentes;
- As águas residuais e de esgoto das máquinas sejam guardadas nos tanques de bordo instalados para o efeito, e bombadas para um meio de transporte de uma empresa licenciada para recepção e tratamento daqueles efluentes;
- lixo doméstico produzido a bordo seja separado, ensacado e depositado nos recipientes próprios, destinados a esse fim em terra.

Uma norma regulamentar, como se verifica, muito mais exigente do que a do art.º 7º da LAT, pois converte em comportamentos definidos, vinculativos e sancionados, o "sempre que possível" constante daquele acto legislativo. De registar, também, no referido regulamento, as obrigações do operador em cumprir as regras de segurança e higiene indispensáveis à protecção do meio ambiente e manter as embarcações em bom estado de segurança, conservação e limpeza (art.º 7º alíneas e) e f), o que cumpre, também, obrigações de sustentabilidade.

De todo o exposto, pode concluir-se que o princípio da sustentabilidade constante da LPPT é o que menos encontra eco na regulação genérica da actividade marítimo-turística. Preocupações de sustentabilidade social e cultural com os trabalhadores das empresas ou comunidade local estão ausentes desta regulação. Que tem uma natureza marcadamente económica, visando a sustentabilidade das empresas numa perspectiva de viabilidade/ competitividade para criação de emprego e empreendedorismo, com base em poupanças geradas com menores pagamentos de taxas e licenças, diminuição de custos de acesso à actividade e de obrigações de informação. A sustentabilidade tem eco noutros diplomas ou em regulamentos de entidades portuárias, como no caso da APDL, no Douro. Aqui se demonstra que a capacidade da regulação em obter maiores índices de sustentabilidade e de governança depende da valorização de estruturas descentralizadas, participativas e contratualizadas localmente em decisões implementadas e avaliadas em processos de aprendizagem organizacional à volta de territórios de suporte, como no caso, a área de jurisdição da Administração do Porto do Douro e Leixões.

Basta uma consulta ao site deste organismo em http://www.apdl.pt/pt_PT/service-orders para se verificar, sob a epígrafe Responsabilidade social, uma série de conteúdos informativos como política de sustentabilidade, relatórios, carta de princípios para concessionários, código de fornecedores, código de ética, voluntariado empresarial, higiene e segurança no trabalho, plano de controlo de qualidade da água, para se concluir que dimensões como sustentabilidade, responsabilidade e boa governança encontram reflexo em planos locais de regulação de equilíbrio de interesses. O que poderemos denominar como um plano local de governação.

Na verdade, o princípio da sustentabilidade é exigente na procura de um equilíbrio constante e permanente entre interesses públicos e privados. Nem sempre fácil de atingir só por via da regulação. Responsabilidade e sustentabilidade são conceitos indeterminados, realizam-se voluntariamente pelas organizações através de práticas, usos, rotinas, princípios consensuais, acordos tácitos, em interacção com o seu meio ambiente, clientes e parceiros comerciais (Carroll, 1991). Supõem um esforço permanente, de actuação com sensibilidade e forte compromisso com a sociedade, com os seus desafios e expectativas de progresso (Figueira & Dias, 2011).

CONCLUSÕES

São conclusões desta investigação:

- a) Os princípios das políticas públicas constantes da LPPT, seja, da transversalidade, da competitividade e da sustentabilidade têm uma perspectiva teleológica, funcionalista e de hierarquização de interesses distintos, públicos e privados, mas que se articulam entre si com vantagens para o sistema de turismo;
- b) Tais princípios podem funcionar como princípios jurídicos da regulação nacional do turismo, esta enquanto instrumento de uma política pública de turismo;
- c) Os princípios da transversalidade, competitividade e sustentabilidade aplicam-se, com êxito, à regulação de um sector de actividade turístico específico, como a regulação das actividades marítimo-turísticas;
- d) A regulação nacional das actividades marítimo-turísticas, quer a nível institucional, quer a nível da actividade, desenvolve, com maior incidência, princípios da transversalidade e competitividade que têm contribuído, com êxito, para um número crescente de oferta turística e de capacidade instalada e que tem atraído também uma procura turística crescente;
- e) A regulação nacional das actividades marítimo-turísticas, todavia, desenvolve menos conteúdos do princípio da sustentabilidade contido na LPPT, existindo reforço deste princípio e suas diversas dimensões (ambiental, social e económica) em planos locais de governação, incidentes sobre territórios específicos, como comprovado no estudo de caso do rio Douro.

REFERÊNCIAS

- Administração do Porto do Douro e Leixões (2015), Regulamento do exercício da actividade marítimo-turística no Porto do Douro, na área de jurisdição da APDL, S.A (acedido em 11.03.2015) e disponível em http://www.apdl.pt/pt_PT/web/apdl/regulamento-turismo.
- Almeida, C; Ferreira, A; Costa, C. (2010), Aeroportos e Turismo Residencial: Do Conhecimento às Estratégias, in Revista Turismo e Desenvolvimento, nº 13/14, Vol. 2, pp. 473-484.
- Andrade, C; Robertson, M. (2010), Turismo de Cruzeiros: perspectivas para a Macaronésia, in Revista Turismo e Desenvolvimento, nº 13/14, Vol.2,pp.485-498.
- Beni, M. C. (2001), Análise estrutural do Turismo, São Paulo, Edições Senac.
- Caetano, M. (2006), Manual de Ciência Política e Direito Constitucional -Tomo I, 6ª edição, Coimbra, Almedina.
- Carroll, A. (1991). The pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholder. Business Horizons, 34, 39-48.
- Confraria, J. (2005), Regulação e Concorrência: Desafios do século XXI, Lisboa, Universidade Católica Editora.
- Cornu, G. (1990), Linguistique juridique, Paris, Montchrestien.
- Feitosa, M.L.P.A.M. (2007), Paradigmas inconclusos: Os contratos entre a autonomia privada, a regulação estatal e a globalização dos mercados, Coimbra, Coimbra Editora.
- Fernandes, A. (2012). Direito do Trabalho, Coimbra, Almedina.
- Figueira, V., & Dias, R. (2011). A Responsabilidade Social no Turismo. Lisboa, Escolar Editora.
- González, M. V. (2004), La política turística, Valencia, Tirant lo blanch.
- Instituto da Mobilidade e dos Transportes (2015), Dados da via navegável do Douro de 2014, (acedido em 12.03.2015), acessível em http://www.douro.ipm.pt/_admin/upload/estatisticas/8/5674142_file01.pdf
- Machado, V. (2010), Direito e Turismo como instrumentos de Poder- os Territórios Turísticos, Santo Tirso, Editorial Novembro (ISBN 978-989-8136-46-6).
- Machado, V. (2014), O Direito no Turismo: Dimensão Colectiva e Enquadramento nas Políticas Públicas, in Turismo nos Países Lusófonos: Conhecimento, Estratégia e Territórios (Vol. I), pp.253-269, Carlos Costa, Filipa Brandão, Rui Costa e Zélia Breda (Eds.), Lisboa, Escolar Editora.
- Mamede, G. (1995), Semiologia e Direito, Belo Horizonte, Editorial 786.
- Martinez, P.; Pérez, A.; del Bosque (2014), Measuring Corporate Social Responsibility in Tourism: Development and validation of an efficient measurement scale in the hospitality industry, Journal of Travel and Tourism Marketing, 30: 4, pp. 365-385.
- Mazaro, R. (2010), Atualização da Sustentabilidade Estratégica como instrumento de gestão dos destinos turísticos in Revista Turismo e Desenvolvimento, nº 13/14, Vol.2,pp.771-781.
- Milheiro, E. (2004), A informação turística e as tecnologias da informação e da comunicação, in Revista Turismo e Desenvolvimento, pp.67-72, Universidade de Aveiro.
- Moisset, M.P. (1999), "O papel das parcerias na elaboração de projectos turísticos. A experiência francesa", Lisboa, Ciclo de Debates de 21 de Maio de 99, in Livro das Actas do Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo -Património e Turismo, pp.109-117.

- Nadales, A. (2014), *La acción de Gobierno*, Madrid, Editorial Trotta.
- Panapaan, V; Linnanen, L.; Karvonen, M, & Phan, V. (2003), Roadmapping corporate social responsibility in Finnish companies, *Journal of Business ethics*, 44(2),, 133-148.
- Parmar, B. L., Freeman, R. Harrison, J.; Wicks, A.; Purnell, L.; De Colle, S. (2010); Stakeholder Theory: The State of the Art, *The Academy of Management Annals*, v.4, (1), p.403-445.
- Pereira. M. (2007), *Introdução ao Direito*, Coimbra, Almedina.
- Pérez, J. (2012), Las áreas y los instrumentos de la política turística, in *Política Económica do Turismo*, pp.95-114, Juan Ignacio Pulido Fernández (Coord.). Madrid, Ediciones Pirámide.
- Py, P. (2002), *Droit du Tourisme*, Dalloz, Paris.
- Organização Mundial de Turismo (1999), *Código Mundial de Ética no Turismo* (acedido em 12.03.2015), disponível em <http://ethics.unwto.org/sites/all/files/docpdf/portugal.pdf>
- Rebelo de Sousa, M., Matos, A.S. (2004), *Direito Administrativo Geral -Tomo I*, Lisboa, Publicações D. Quixote.
- Turismo de Portugal (2013), *Turismo de cruzeiros* (acedido em 10.03.2015), disponível em <http://www.turismodeportugal.pt/Português/ProTurismo/estatisticas/quadrosestatisticos/Documents/Cruzeiros%20e%20Portos%20Marítimos/Cruzeiros%20e%20Portos%20Marítimos%20-%202012.pdf>.
- Savater, F. (2012), *Ética de urgência*, Barcelona, Ariel.