

Dossier

Património e Paisagem – Que Relação e que Evolução? - Um olhar crítico do ordenamento jurídico português

Heritage and Landscape – Their Relationship and Evolution – A
Critical look of the Portuguese Legal System

Patrimonio y Paisaje: ¿Qué relación y Qué evolución? — Una mirada
crítica al ordenamiento jurídico portugués

Ana Varatojo

Universidade de Coimbra, Portugal

anavaratojo.uni@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0005-9739-7992>

Dulce Lopes

Universidade de Coimbra, Portugal

dulce.rdgr@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-4013-7859>

Millcayac vol. XII núm. 23 1 17 2026

Universidad Nacional de Cuyo
Argentina

Recepción: 05 Mayo 2026
Aprobación: 22 Junio 2026

Resumo: O presente artigo analisa a gestão da paisagem em Portugal sob uma perspectiva jurídica, examinando como o Direito regula um bem que combina indissociavelmente características ambientais e culturais. A tese central sustenta que as limitações na tutela da paisagem não se devem à falta de instrumentos normativos, mas sim a uma fragmentação setorial que, frequentemente, reduz a paisagem a uma dimensão florestal. Através de uma abordagem qualitativa e dogmático-jurídica, analisam-se os instrumentos principais em vigor. Os resultados demonstram que, apesar dos avanços, estes instrumentos mantêm um foco setorial que desvirtua a complexidade da paisagem. Em conclusão, propõe-se superar este reducionismo compreendendo a paisagem como uma unidade funcional e de sentido.

Palavras-chave: paisagem, ambiente, cultura, património, florestas, Portugal.

Abstract: This article analyses landscape management in Portugal from a legal perspective, examining how the law regulates an asset that inextricably combines environmental and cultural characteristics. The central thesis maintains that the limitations on landscape protection are not due to a lack of regulatory instruments, but rather to sectoral fragmentation which often reduces the landscape to a purely forestry-based dimension. Using a qualitative and legal-theoretical approach, the main instruments currently in force are analysed. The results demonstrate that, despite the progress made, these instruments retain a sectoral focus that distorts the complexity of the landscape. In conclusion, the article proposes overcoming this reductionism by understanding landscape as a functional and meaningful unitary concept.

Keywords: landscape, environment, culture, heritage, forests, Portugal.

Resumen: El presente artículo analiza la gestión del paisaje en Portugal desde una perspectiva jurídica, examinando cómo el derecho regula un bien que combina indisolublemente características ambientales y culturales. La tesis central sostiene que las limitaciones en la tutela del paisaje no obedecen a la falta de instrumentos normativos, sino a una fragmentación sectorial que, frecuentemente, reduce el

paisaje a una dimensión forestal. A través de un enfoque cualitativo y dogmático-jurídico, se analizan los instrumentos principales vigentes. Los resultados demuestran que, a pesar de los avances, estos instrumentos mantienen un enfoque sectorial que desdibuja la complejidad del paisaje. Como conclusión, se propone superar este reduccionismo entendiendo el paisaje como una unidad funcional y de sentido.

Palabras clave: paisaje, medioambiente, cultura, patrimonio, florestas, Portugal.

Introdução

Tradicionalmente, o termo paisagem é associado ao campo da geografia e da estética, referindo-se à visão de um território ou cenário natural ou urbano. Contudo, no âmbito jurídico a paisagem ultrapassa necessariamente a mera perceção visual ou contemplativa, adquirindo uma relevância central nas discussões sobre a proteção ambiental, o património cultural, a gestão florestal e, em geral, a ocupação do território.

A hipótese que orienta este trabalho sugere que as limitações na tutela da paisagem em Portugal se devem a uma fragmentação setorial, mais do que a uma falta de instrumentos normativos, e que a paisagem, ao combinar as dimensões ambiental e cultural, exige uma unidade de gestão que o sistema atual não consegue consolidar.

Para abordar esta problemática, a investigação adota uma abordagem qualitativa de carácter dogmático-jurídico. A metodologia estrutura-se a partir de uma análise documental crítica que sistematiza a evolução da legislação nacional desde 1987 até ao presente. Foram selecionados alguns instrumentos – em especial o PNAP (Política Nacional de Arquitetura e Paisagem) e o PTP (Programa de Transformação da Paisagem (PTP) –, como eixos do estudo, justificando-se a sua escolha na medida em que representam os esforços mais recentes da Administração para transformar a gestão territorial. A partir desta análise, discutem-se os pressupostos teóricos de partida: a paisagem não é apenas uma realidade material, mas sim uma construção cultural e uma unidade funcional. Partindo destas premissas, analisa-se como os atores locais são fundamentais para uma implementação que ultrapasse o reducionismo setorial, permitindo que a gestão paisagística deixe de ser um instrumento de combate aos incêndios para se tornar um eixo do desenvolvimento sustentável e da proteção do património ambiental.

1. Breve evolução do conceito de paisagem

O primeiro contacto com o conceito de paisagem reporta-se a 1940, na Convenção de Washington, considerada um importante precursor da proteção sistematizada da paisagem como bem jurídico relevante. Ao mesmo tempo que tratou da flora e da fauna, abordou também a proteção de alguns aspetos das paisagens ao contemplar, no âmbito dos seus objetivos, as chamadas “belezas cénicas naturais”, que mais não eram, precisamente, que as paisagens extraordinárias ou notáveis¹.

De seguida, assistiu-se à introdução do conceito de “paisagem cultural” pela unesco, nos critérios relevante para concretização da Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural de 1972². A paisagem cultural era apresentada como uma

área representativa entre as pessoas e o ambiente natural, da qual surgia uma paisagem característica que seria uma expressão do património cultural, tanto material como imaterial. Deste modo, as paisagens culturais seriam lugares onde a interação entre a humanidade e a natureza moldou a paisagem ao longo do tempo, refletindo a cultura, as tradições, o conhecimento e as práticas sociais das comunidades locais.

Apenas mais recentemente, o desenvolvimento de cultura ecológica e ambiental levou à identificação da paisagem como algo mais complexo: como um ecossistema.

Esta nova forma de ver o mundo enfatiza as relações entre os seres humanos, os animais e o ambiente em que vivemos, entendendo-o de forma mais “científica” e “naturalista”, refletindo-se de igual modo na forma como se percebe a paisagem, passando a ser apreendida como uma visão que não está dependente da sensibilidade do indivíduo que olha para ela, mas antes da natureza do local em si mesmo, dando mais importância ao ambiente, entendido como lugar a salvaguardar e proteger.

Apesar do valor desta aproximação, pensamos tratar-se de uma conceção que, isoladamente, desconsidera os processos que entendemos estarem ligados à compreensão e proteção da paisagem – mecanismos que estão na base do entendimento das coisas, do modo como formamos uma ideia do que está diante de nós. Mecanismos estes baseados na cultura, na forma de raciocínio e na inteligência.

A paisagem é, assim, algo mais complexo, compreendendo tudo o material que a constitui (florestas, montanhas, rios, prédios, pontes, etc.), mas filtrado e alterado pelas emoções³ – as nossas e as da comunidade onde estamos inseridos. É devido a estas emoções que ao olhar para um lugar reconhecemos as estruturas ambientais e territoriais presentes, mas, ao mesmo tempo, todos aqueles elementos despertam, de alguma forma, os nossos sentidos. É daí que algo surge como único, belo, feio ou familiar.

Contudo, tal entendimento não se traduz facilmente para o mundo jurídico, pelo que é necessário introduzirmos considerações adicionais para apreendermos a relevância jurídica da paisagem e as suas formas de proteção.

Antes de mais, temos de realçar que a noção de paisagem é, por excelência, transdisciplinar, na medida em que se trata de um objeto estudado por diversas disciplinas e que merece, de facto, uma abordagem múltipla. Na visão de Burel e Baudry (2002), tratar da paisagem é abordar um sistema de elementos de interação, pelo que a qualificam como um conceito na encruzilhada de numerosas disciplinas. Do mesmo modo Domingos (2001) assinala a polissemia do conceito e a nova apropriação por múltiplas disciplinas, o que torna a paisagem numa noção em permanente tensão.

Sem nos focarmos em qualquer área específica de estudo da paisagem, podemos avançar com algumas definições, um tanto abrangentes e que demonstram a complexidade de conceitualização deste objeto, principalmente na sua vertente natural.

Sauer (1925) definia a paisagem como uma área composta por associação de formas, ao mesmo tempo físicas e culturais, onde a estrutura e a função são determinadas por formas integrantes e dependentes. Assim, a paisagem corresponde a um organismo complexo, feita pela associação específica da forma e apreendida pela análise morfológica.

Já Bertrand (1968), define a paisagem como uma porção do espaço caracterizada por um tipo de combinação dinâmica e, consequentemente, instável, de elementos geográficos diferenciados que, ao atuar dialeticamente uns sobre os outros, fazem da paisagem um conjunto geográfico indissociável que evolui em bloco, estando sob os efeitos das interações entre os elementos que a constituem, como sob os efeitos da dinâmica própria de cada um desses elementos considerados separadamente.

Mais recentemente, Cancela Abreu (2005), apresenta a paisagem como um sistema dinâmico, onde os diferentes fatores naturais e culturais interagem e evoluem em conjunto, determinando e sendo determinados pela estrutura global, o que resulta numa configuração particular, nomeadamente de relevo, coberto vegetal, uso do solo e povoamento, o que lhe confere uma certa unidade e à qual corresponde um determinado carácter.

De um ponto de vista normativo, a Convenção Europeia da Paisagem (CEP) consagra, no artigo 1.º, que “*Paisagem designa uma parte do território, tal como é apreendida pelas populações, cujo carácter resulta da ação e da interação de fatores naturais e ou humanos*», apresentando-a, simultaneamente e de forma inovadora, como um bem com traços culturais e ambientais, dotado de um regime legal e de um enquadramento político voltado para a proteção, gestão e planeamento da paisagem (artigo 5.º).

Ao destacar os elementos naturais tanto separados quanto igualmente conjugados aos elementos humanos, esta Convenção adotou um conceito de amplo espectro de modo a abranger todas as matrizes compreendidas entre a paisagem extraordinária – a preponderância natural – e a paisagem quotidiana – com a preponderância do elemento humano. Este alcance está explícito no artigo 2.º da CEP, que faz menção expressa às “*paisagens que possam ser consideradas excecionais como as paisagens da vida quotidiana*”, incluindo também as paisagens degradadas.

Reconheceu a paisagem como um bem jurídico essencial ao ambiente humano, no seu artigo. 5.º, a), englobando tanto áreas naturais, rurais, urbanas e periurbanas, bem como os ambientes terrestres e aquáticos, de água interiores e marítimas (artigo 2.º, primeira parte). O importante, para a CEP, é criar um ambiente

sociopolítico favorável à definição de princípios, estratégias e metas voltadas para a implementação de ações mais específicas de proteção, gestão e ordenamento, visando a gestão sustentável da paisagem.

2. Paisagem como resultado de um processo cultural

No entendimento da CEP, com o qual concordamos, a paisagem, para além da sua realidade geográfica, é o resultado da ação do Homem e da reação da natureza. É um conceito e uma realidade que só existe, como tal, quando há alguém para ver e interpretar (Fadigas, 2011). Como aponta Marcus Polette (1999), a par do que fomos já avançando, a dimensão da paisagem é, também, a dimensão da percepção, do que chega aos sentidos – dimensão esta que a CEP apresenta de forma renovada e que assume hoje grande importância.

É de realçar, portanto, que a paisagem é a interface entre a ação e a observação daquilo que fazemos. É o território tal como o percebemos e, simultaneamente, é o resultado das nossas ações e das ações da natureza. Pelo que não se pode conceber a paisagem dissociada do Homem. Dá-se, deste modo, expressão à ideia de que a paisagem é um produto humano, pela sua génese, evolução e características culturais. Como refere Ribeiro (1970), «*o homem é um agente da fisionomia dos lugares, que a sua presença anima e as suas obras materiais carregam a nova expressão*».

É a natureza e a cultura conjuntamente, como um processo interativo, que tornam a paisagem um local único. Ou seja, os processos naturais ocorrem ao longo do tempo, fazendo surgir as formas próprias da paisagem, incluindo os ritmos de base aos quais os processos culturais respondem, introduzindo novos e cambiantes termos e tecendo um padrão intrincado de pontos de natureza e arte.

A paisagem representa, assim, um tipo e património cultural onde os elementos naturais e edificados se misturam e se valorizam mutuamente. Dessa forma, a paisagem torna-se parte do património comum das comunidades e, com isso, ganha o estatuto de algo que se prolonga na memória individual e coletiva. Como se o território, enquanto realidade material, se desmaterializasse à medida que a componente cultural da paisagem ganha consistência (Fadigas, 2011).

Verdadeiramente, a paisagem apresenta-se como uma construção cultural, na medida em que perante a mesma realidade objetiva – o território – nem sempre a paisagem que cada indivíduo vê, sente e interpreta é a mesma. O que permite afirmar que o fenómeno conhecido como paisagem “*não existe senão como criação cultural*” (Carbó, 1996).

3. Paisagem como bem jurídico

Sendo o resultado de um processo de valorização cultural, não admira que a paisagem tenha sido apreendida pelo Direito como bem

jurídico carecido de proteção. E assim é na medida em que a paisagem está profundamente ligada a uma série de fatores que, pela sua natureza, exigem a proteção, a regulamentação e a promoção do uso sustentável e consciente dos espaços que a compõem. Não é de estranhar, por isso, que o conceito de paisagem tenha vindo a ser integrado em políticas públicas e normas legais que procuram equilibrar o uso do solo com a necessidade de preservação dos recursos naturais e da biodiversidade.

Ora, no direito, a paisagem é frequentemente vista como uma junção de elementos naturais e culturais que possuem valor para a sociedade. Não é considerada apenas como o espaço geográfico em si, mas antes a expressão de valores históricos, culturais e sociais de uma determinada comunidade – de outra forma, não adquiriria relevância jurídica. Abarca, assim, os demais elementos que contribuem para a identidade de um lugar e de um povo, e que são inerentemente dinâmicos.

Sendo o resultado de intervenções humanas e da trajetória da natureza, a paisagem existe apenas quando é observada e experienciada, não podendo ser dissociada do Homem, que é também quem lhe confere um valor e a identifica como sendo um bem jurídico carecido de proteção.

E apesar de não ser pacífico, entendemos que, para enquadrar a paisagem como bem jurídico terá aquela de ser concebida *simbioticamente* como bem jurídico ambiental e bem jurídico cultural, beneficiando de proteção no âmbito destes dois regimes jurídicos, pelo menos enquanto não merecer um tratamento jurídico e regulamentação autónoma (Varatojo, 2024).

Assim o defendemos por seus elementos corpóreos e incorpóreos tomados individualmente não constituírem a paisagem: somente o seu conjunto, a união dos elementos paisagísticos, retrata a paisagem. Ou seja, do ponto de vista da tutela jurídica, o termo paisagem exige o envolvimento dos sujeitos e do objeto – a presença de um objeto, conformado pela ação e interação dos elementos naturais e ou artificiais, e de um sujeito, individual ou coletivo, com as respectivas capacidades percetivas. Tomados singularmente, este objeto e este sujeito não conformam juridicamente uma paisagem.

Representando a paisagem uma unidade funcional e de sentido, carece a mesma de ser protegida por todas as normas jurídicas que se destinem a regular e a proteger, de forma planificadora, conformadora, preventiva e promocional dos traços, sejam eles patrimoniais e culturais, sejam eles naturais ou ambientais, que a conformam.

E é este mesmo entendimento que permite considerar e regular adequadamente a diversidade de paisagens, sendo que uma paisagem com características mais naturais muito provavelmente beneficiará sobretudo de mecanismos que encontram a sua sede no direito do ambiente, enquanto que uma paisagem mais intervencionada ou

humanizada, poderá encontrar maior regulação em instrumentos relacionados com a ocupação urbanística do solo.

E se no nosso entender, partilhado com Sidónio Pardal (1988) a paisagem é indiscutivelmente a componente unificadora do território – tal não significa que tenha de ter sempre o mesmo nível e densidade de regulação, dependendo esta das suas características, localização e grau de afetação.

4. Instrumentos de proteção da paisagem

Em face do referido, percebe-se que os instrumentos jurídicos que visam regulamentar as transformações da paisagem e protegê-las não se encontram, em regra, condensados num único regime jurídico⁴, encontrando a sua sede em diplomas vários, alguns de raiz ambiental, outros relacionados com o ordenamento territorial, outros ainda de carácter cultural e patrimonial.

Estes podem, naturalmente, ser combinados, mas não deixam de olhar a paisagem tendo em consideração a sua função primária: a de proteção do ambiente, a da regulamentação da ocupação e uso do território e a da preservação do património cultural.

Assim, focando-nos apenas exemplificativamente no ordenamento jurídico português, o primeiro contacto com a proteção jurídica da paisagem no ordenamento jurídico português remonta à Lei de Bases do Ambiente de 1987 – Lei n.º 11/87, de 7 de abril – que estabeleceu pela primeira vez o conceito de paisagem, como um dos componentes ambientais a ser protegido e valorizado. Especificamente, o seu artigo 2.º definia a paisagem como um dos elementos que integram o conceito de ambiente. Atribuía ao Estado a responsabilidade de proteger e valorizar a paisagem, através da implementação de políticas públicas ambientais. Entretanto, aquela lei foi revogada e substituída pela Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, que não apresenta qualquer definição de paisagem, nem mesmo de ambiente, consagrando apenas no seu artigo 5.º, n.º1 que todos têm direito ao ambiente e à qualidade de vida, e, no seu artigo 10.º, que a política de ambiente tem por objeto os componentes ambientais naturais, nos quais inclui a paisagem⁵.

Também do ponto de vista ambiental, o Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho – Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, que instituiu a Rede Nacional de Áreas Protegidas – consagra no seu artigo 19.º as paisagens protegidas: área que contenha paisagens resultantes da interação harmoniosa do ser humano e da natureza, e que evidenciem grande valor estético, ecológico ou cultural.

Em vigor encontram-se igualmente diplomas que indiretamente salvaguardam a paisagem ao proteger espécies, exemplares ou áreas determinadas que vastas vezes incorporam valores paisagístico, como

o Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril que regula as áreas de Rede Natura 2000 e o Decreto-Lei n.º 169/2001, de 25 de maio que estabelece medidas de proteção ao sobreiro e azinheira.

Já numa perspectiva de planeamento e programação do território, a Lei n.º 31/2014, de 30 de maio - Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo – e o Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio – Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial – estabelecem um conjunto de instrumentos que, alguns deles com uma clara feição de proteção ambiental, podem e devem proteger o interesse paisagístico: referimo-nos em particular aos programas setoriais, que se referem a áreas particulares e governação (como as florestas) e aos programas especiais de ordenamento do território que tutelam áreas com especial sensibilidade como a orla costeira, as áreas protegidas, as albufeiras de águas públicas, os estuários e os parques arqueológicos.

Deste ponto de vista do ordenamento do território e ocupação do espaço (para fins urbanísticos, mas também agrícolas, florestais, etc.), programas e planos há que devem tomar em consideração a paisagem, como sucede com os programas regionais de ordenamento do território que devem definir unidades de paisagem (artigo 55.º, n.º 2, alínea b) do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial), e, natural os planos (inter)municipais de ordenamento do território, em especial os planos diretores municipais, que sendo diretamente vinculativos dos particulares, impõem-lhes obrigações ou conferem-lhes faculdades tanto quanto à ocupação do solo urbano, como do solo rústico. E, de entre estas, devem aqueles definir “*Os princípios e as regras de garantia da qualidade ambiental, da integridade paisagística, da preservação do património cultural e de transição energética*” (artigo 75.º, alínea b) daquele regime jurídico).

E se é certo que durante muitos anos estes planos se ocuparam essencialmente das condições de uso, ocupação e transformação para fins urbanísticos (edificação e infraestruturas), a verdade é que, mais recentemente, com a pressão da ocupação de solo rústico para finalidades potencialmente impactantes da paisagem (centrais fotovoltaicas, agricultura intensiva, colocação de estufas, construção de charcas), os Municípios começam a sentir a necessidade de criar condições para preservar o relevo e beleza das suas paisagens, em especial as naturais, procedendo à regulação das condições de instalação daquelas atividades (Lopes, 2021).

Inclusive, dado o relevo do âmbito municipal na salvaguarda da paisagem, foi elaborado um documento orientador sobre “A Paisagem no Âmbito Municipal - Orientações metodológicas para a implementação da Convenção Europeia da Paisagem, da Política Nacional de Arquitetura e Paisagem e do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território”⁶, em que são providenciadas diretrizes para uma estratégia municipal da paisagem e uma gestão

colaborativa de unidades de paisagem e no qual consta a seguinte figura de articulação entre os níveis internacional, nacional, regional e municipal (p. 28), que nos parece ser particularmente impressionante.



Não é só, porém, ao nível do planeamento que a proteção da paisagem se mostra relevante, já que também em sede das concretas operações de gestão urbanística de licenciamento, é possível indeferir-las se estas prejudicarem o “acesso e a utilização de imóveis classificados de interesse nacional, interesse público ou interesse municipal, a estética das povoações, a sua adequada inserção no ambiente urbano ou a beleza das paisagens, designadamente em resultado da desconformidade com as cercas dominantes e a volumetria das edificações” (artigo 24.º, n.º 4 do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro). Contudo, em face da natureza amplamente discricionária desta norma, reconhecemos que há poucas situações em que ela tenha sido efetivamente mobilizada para indeferir uma concreta operação urbanística de edificação.

Nem sempre, porém, estes instrumentos de ordenamento do território têm salvaguardado da melhor forma os interesses envolvidos na proteção da paisagem, pelo facto de, na ponderação de interesses a eles subjacentes ou que legalmente se lhes impõe, ser comum sobrelevar-se a importância da instalação de estruturas humanas, como, por exemplo, estufas ou instalações de produção de energia renovável que têm grande influência na reconfiguração dos elementos caracterizadores da paisagem em áreas protegidas.

Já no que se refere ao domínio do património cultural, a Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro, não refere explicitamente a paisagem, ainda que a integre implicitamente no seu amplo âmbito de proteção previsto no artigo 2.º. Do mesmo modo, vários outros artigos desta Lei mencionam a paisagem como critério para a classificação de bens como de património cultural, permitindo-se a extensão do seu regime também aos bens naturais, ambientais, paisagísticos ou paleontológicos (artigo 14.º, n.º 2). Mais, através dos números 7 e 8 do artigo 15.º reconhece-se como de interesse nacional a categoria de "Paisagem Cultural" (como as paisagens de Sintra, Douro Vinhateiro e Vinhas do Pico, já incluídas na lista do património mundial da UNESCO).

Apesar desta panóplia de instrumentos, concordamos com A. Cancela de Abreu (2007), para quem teria de se materializar mais esta proteção da paisagem através de *“medidas de gestão que protejam e valorizem o património natural e cultural presente”*, sobretudo em face da pressão de *“dinâmicas recentes de alteração dos sistemas agrícolas e florestais, de construção de infra-estruturas, de expansão das actividades turísticas, de exploração de inertes, de expansão urbana e industrial, entre outras, constituem ameaças objectivas ao seu valor cultural, ecológico, estético e socio-económico”*.

Um pequeno passo parece poder retirar-se da possibilidade de classificação de arvoredos como de interesse público (como conjunto arbóreo e exemplar isolado), prevista na Lei n.º 51/2012, de 5 de setembro, que toma em consideração *“a sua representatividade, raridade, porte, idade, historial, significado cultural ou enquadramento paisagístico”* (artigo 2.º, n.º 2). Neste caso, o arvoredos de interesse público não pode ser afetado e beneficia automaticamente de uma zona geral de proteção de 50 m (ou superior, se prevista) à qual se aplicam as proibições e restrições a definir despacho de classificação do arvoredos de interesse público (por exemplo, sujeição a parecer no caso de construção de edificações, realização de infraestruturas, a instalação de mobiliário exterior, etc.).

Tangencial a este domínio, também a Lei n.º 59/2021, de 18 de agosto, estipula regras de gestão do arvoredos urbano, o que, por seu turno, vem estabelecer um nível de proteção adicional da paisagem, neste caso particularmente daquela que se mostra mais intervencionada pelo Homem.

Vistos estes níveis de regulamentação, cumpre aferir se existe, afinal, um nível próprio em que o bem jurídico paisagístico seja protegido de maneira funcionalmente autónoma. A resposta no ordenamento jurídico português não é absolutamente inequívoca. Efetivamente, começam a despontar instrumentos que se parecem debruçar especificamente sobre o bem jurídico paisagem. Contudo, para além do genérico PNAP – Política Nacional de Arquitetura e Paisagem, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2015, de 7 de julho, o mais recente Programa de Transformação da Paisagem (PTP), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2020, de 24 de junho, apesar de parecer destinado à tutela paisagística, acaba por frustrar este objetivo.

O pnap baseia-se numa aproximação interdisciplinar, procurando uma intervenção territorial equilibrada e harmoniosa, no quadro do ordenamento do território, do urbanismo e da conservação da natureza, capaz de garantir as funções ecológicas da paisagem e promover a qualidade do ambiente, as características do património construído e a identidade dos lugares. Destaca-se o valor cultural e ambiental presentes na Resolução. Relativamente ao primeiro, reconhece-se a arquitetura e a paisagem como um bem histórico e cultural, constituindo parte significativa do património dos povos e das Nações, pelo que proteger, salvaguardar e valorizar o património e as paisagens culturais é perpetuar e transmitir para o futuro a mensagem e o conhecimento do passado, alicerçando a gestão e a sistemática construção e reivindicação do presente sobre o testemunho da história e o fundamento da cultura. Já no tocante ao valor ambiente, verifica-se que a arquitetura e a paisagem são o resultado da intervenção humana no ambiente natural e construído e, nessa medida, tiram partido e respeitam o ambiente, mitigando os efeitos adversos que nele possam causar, bem como se adaptam à variabilidade climática e aos impactos que decorrem das suas alterações. Apesar disso, a PNAP foca-se principalmente na proteção e defesa da arquitetura e das paisagens urbanas, dando pouca atenção a importância que as paisagens naturais representam no território nacional e a grande necessidade de proteção de que carecem atualmente.

Já o PTP surgiu como programa estratégico para intervenção integrada em território decorrentes da conflitualidade entre a perigosidade e a ocupação e uso do solo, com o objetivo de promover uma transformação da paisagem que garanta a resiliência, a sustentabilidade e a valorização do território, na medida em que a qualidade da paisagem em meio rural é assumida como fundamental para a valorização e desenvolvimento sustentável dos territórios e qualidade de vida dos cidadãos. Como medidas programáticas, o PTP cria os Programas de Reordenamento e Gestão da Paisagem⁷, as Áreas

Integradas de Gestão da Paisagem (aigp)⁸, o “Condomínio Aldeia”⁹ e o “Emparcelar para Ordenar”¹⁰.

A visão consagrada neste diploma é necessária para a tutela do espaço rural e florestal, porém, observamos logo a tendência de entender a paisagem como floresta. Deste modo, se a pnap se focava principalmente na arquitetura, o PTP foca-se essencialmente nas florestas, apesar de alegadamente apontar para a transformação da paisagem, acabando por descurar todas as paisagens que não integrem, ou pelo menos de não integrem de forma intensa, áreas florestais.

Subsequentemente, o Decreto-Lei n.º 28-A/2020, de 26 de junho, estabeleceu o Regime Jurídico de Reconversão da Paisagem e aprova o mesmo através de Programas de Reordenamento e Gestão da Paisagem e das referidas aigp. Este diploma coloca o desafio de promover a valorização do território através da paisagem, através da promoção de políticas ativas para o desenvolvimento rural, de modo a criar valor para os ativos estratégicos relacionados com as atividades agrícolas, silvícolas e turísticas, bem como promover a aceleração do uso produtivo e regenerativo do capital natural, de modo a contribuir para uma melhor gestão da carga de combustíveis no território.

Para isso, pretende desenvolver respostas que impulsionem a mudança da paisagem como referencial para uma nova economia dos territórios de floresta de baixa densidade, promovendo a resiliência ao fogo. Também neste diploma verificamos que apenas a paisagem florestal e, em concreto, a de baixa densidade, é considerada e regulada, não sendo abrangidas as demais paisagens do território nacional, na sua diversidade, como se não carecessem de consideração específica.

Podemos assim concluir que, apesar de se verificar um crescente esforço de produção de legislação em matéria paisagística, não podemos ficar satisfeitos com os instrumentos existentes, uma vez que facilmente entendemos que não se encontram de forma comprometida voltados para a tutela da paisagem, mas antes para a tutela da floresta, na sequência dos grandes fogos florestais que têm assolado o território continental português

Ora, se se compreende, por um lado, tal posição, na medida em que se conhece o determinante papel que a paisagem desempenha na regulação do regime do fogo, prestando dessa forma um serviço à comunidade – um serviço de regulação¹¹ – por outro lado, aquela posição não pode deixar de ser considerada redutora, ao entender a paisagem não como a soma *simbiótica* das suas partes, mas sim como um instrumento ao serviço um interesse máximo: o da luta contra os incêndios florestais.

Conclusões

Tendo sempre em consideração a dificuldade de traduzir a paisagem para o mundo jurídico, podemos concluir que urge uma correta gestão da paisagem, que passe por atuações concertadas e consequentes no tempo, por forma a integrarem, com o necessário equilíbrio, as dimensões ecológica, sensorial, cultural e socioeconómica que a paisagem abarca. Reconhecemos, é certo, a dificuldade da tarefa, principalmente numa época em que a gestão da paisagem é condicionada por um crescente e complexo conjunto de atuações cada vez mais setoriais e especializadas da Administração e dos particulares.

Assim, há que repensar o ordenamento jurídico e considerar a paisagem enquanto bem jurídico simultaneamente ambiental e cultural, por forma a proteger e regulamentar todas as suas vertentes, utilizando alguns instrumentos jurídicos disponíveis e repensado outros.

É fulcral alargar o âmbito de aplicação dos programas setoriais e dos programas especiais de ordenamento do território, que tutelam áreas com especial sensibilidade, e integrar no seu cômputo efetivas medidas que protejam o interesse paisagístico daquelas áreas. Mas passando, igualmente, pela utilização adequada dos programas regionais de ordenamento do território, que, conforme legalmente prescrito, devem definir princípios e regras de garantia da integridade paisagística, pelo que podem e devem definir unidades de paisagem, reconhecendo as diferenças e particularidades de cada uma e valorizando-as em articulação com os atores locais – na medida em que são estes atores que vão implementar aquelas medidas. Assim se conseguirá mais facilmente tecer uma rede de proteção que influencie decisivamente as opções dos planos (inter)municipais de ordenamento do território e a gestão concreta das paisagens naturais e culturais.

Encontrar mecanismos de tutela da paisagem tem de passar, portanto, por um processo de proximidade, não insistindo em instrumentos de matriz nacional, muito genéricos, que ora se focam na paisagem arquitetónica, ora na paisagem florestal, renegando para segundo plano as demais paisagens. De cariz nacional devem ser, antes, e apenas, as diretrizes para a elaboração dos específicos instrumentos de carácter regional e municipal. E só reconhecendo a paisagem como unidade funcional e de sentido conseguimos elaborar normas jurídicas que se destinem, efetivamente, a regular e a proteger, de forma planificadora, conformadora, preventiva e promocional os traços particulares que compõem as paisagens.

Acima de tudo, a ideia central deve ser a da proteção da paisagem como um bem comum, que exprime uma unidade funcional e de sentido, em estrita articulação com outros conceitos como os de recursos naturais ou de património cultural, mas sem que com eles se confunda.

Referencias bibliográficas

- Bertrand, G. (1968). *Paysage et géographie physique globale. Esquisse méthodologique* in Revue Géographique des Pyrénées et du Dues-Ouest.
- Burel, Françoise; Baudry, Jacques (2002). Ecología del paisaje: conceptos, métodos y aplicaciones. Madrid: Mundi-Prensa.
- Cancela De Abreu, A. et al. (2005). Contributos para a Identificação e Caracterização da Paisagem em Portugal, Vol. I.
- Cancela De Abreu, A. (2007). Paisagem enquanto património. Pedra e Cal. N.º 34, abr/jun, pp. 4-6.
- Carbó, Enrique L. (1996). Paisaje y fotografía: naturaleza y territorio. Actas del II Curso El Paisaje. Arte y Naturaleza. Huesca.
- Costa Pardal, Sidónio (1988). Planeamento do território, instrumentos para análise física. Livros Horizonte.
- Domingos, Álvaro (2001). A Paisagem Revisitada. *Finisterra*. XXXVI, 72, pp. 55-66.
- Fadigas, Leonel (2011). *Fundamentos Ambientais do Ordenamento do Território e da Paisagem*, Edições Sílabo, Lda., 2ª Ed., Lisboa.
- Leme, Elton M. (2017). Do extraordinário ao quotidiano: a proteção jurídica da paisagem. *RevCEDOUA*, 2017, N.º 40, pp. 43-64
- Lopes, Dulce (2021). Ordenamento Rural: esboço de uma disciplina em Direito Agrário e Sustentabilidade, Rute Saraiva (org.). Lisboa: AAFDL Editora.
- Polette, Marcus (1999). Paisagem: uma reflexão sobre um amplo conceito. *Turismo – Visão e Ação*, No. 2-3, abr/set, pp. 83-94.
- Ribeiro, Orlando (1970). Ensaio de Geografia Humana e Regional, Vol. I. Livraria Sá da Costa, Lisboa.
- Sauer, C. The morphology of Landscape. University of California Publications in Geography 2, 1925.
- Varatojo, Ana (2024). A paisagem como bem jurídico: a necessidade de um ordenamento jurídico voltado para a paisagem e a sua autonomia do bem jurídico florestal. Dissertação de Mestrado, Universidade de Coimbra, <https://hdl.handle.net/10316/118221>.

Notas

1

As paisagens extraordinárias ou excecionais caracterizam-se pela preponderância de elementos bióticos e abióticos sob limitada ou impercetível intervenção humana, pelo que a combinação inusitada dos seus elementos cria uma paisagem fora do comum. Certo é que com a intensificação da presença humana no ambiente, assistimos a uma fragmentação do ambiente natural, conducente a um processo gradativo de simplificação biológica. Assim, simplificada pela presença humana e as suas múltiplas atividades, rurais e urbanas, a paisagem ganha novos elementos na sua composição e, consequentemente, novos contornos. Deste modo, há que distinguir paisagens naturais e paisagens quotidianas. A paisagem natural encontra-se marcada pela complexidade primitiva da natureza, dos ecossistemas, que tem cedido lugar à complexidade dos valores humanos: o homem domina a paisagem, pelo que se transpõe o universo extraordinário para o ordinário. Para Elton Leme, «*a paisagem quotidiana não é mais do que a paisagem natural transfigurada pela ideia e conformada pelo convívio*» (Leme, 2017), pelo que a paisagem quotidiana é uma paisagem plenamente humanizada. Embora possa abrigar elemento biológicos, de menor relevo quando comparada às paisagens naturais clássicas, ostenta importantes funcionalidades que contribuem decisivamente para a manutenção da biodiversidade, a harmonização o ambiente, a qualidade de vida e o bem-estar do Homem.

2

Já antes, em dezembro de 1962 havia sido emitida a Recomendação sobre a Salvaguarda da Beleza e do Carácter das Paisagens e dos Sítios da unesco, em Paris – tinha como objetivo não só a preservação do aspeto original das paisagens e sítios naturais, rurais e urbanos, mas também, na medida do possível, o seu restauro. E, para lutar contra os perigos que a “vida moderna” implica para as paisagens, entendia ser necessário estabelecer um controlo preventivo sobre as atividades suscetíveis de as prejudicar.

3

De realçar que ao falarmos de emoções – enquanto sentimento dificilmente entendido e traduzido em termos jurídicos – nos referirmos a valores enraizados na sociedade, por uma comunidade mais ou menos coesa, na medida em que estamos perante o despertar da consciência da sociedade para com a necessidade de tutela jurídica da paisagem.

4

Pode-se encontrar um exemplo de “concentração” deste regime jurídico em Itália, país em que o artigo 9.º da Constituição faz referência expressa à paisagem, consagrando a sua tutela, a par do património histórico e artístico da Nação, como dever da República, e em que foi adotado um Código do Património Cultural e Paisagístico, separadamente do Código do Ambiente. Não tem sido, porém, esta uma opção grandemente replicada, pelo menos até ao momento.

5

Este artigo 10.º realça, na alínea f), que a salvaguarda da paisagem implica a preservação da identidade estética e visual, e da autenticidade do património natural, do património construído e dos lugares que suportam os sistemas socioculturais, contribuindo para a conservação das especificidades das diversas regiões que formam a identidade nacional.

6

Disponível em https://www.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/publicacoes/VFF_G-PDM_Paisagem_26Abril2021.pdf, acesso em 24 de maio de 2025.

7

Destinam-se a planear e programar a gestão da paisagem em territórios de floresta vulneráveis, visando uma paisagem multifuncional e resiliente. Desenham a paisagem desejável, definindo uma matriz de transição a médio-longo prazo.

8

São desenvolvidas através das Operações Integradas de Gestão da Paisagem e visam uma abordagem territorial integrada para dar resposta à necessidade de ordenamento e gestão da paisagem e do aumento da área florestal gerida.

9

Programa integrado de apoio às aldeias localizadas em território de floresta.

10

Visa fomentar o aumento da dimensão física dos prédios rurais em contexto de minifúndio e, dessa forma, aumentar a viabilidade e sustentabilidade económica, social e ambiental.

11

Por seu lado, o fogo, obviamente, altera a composição e configuração da paisagem.

Información adicional

redalyc-journal-id: 5258



Disponible en:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=525886300010>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la
academia

Ana Varatojo, Dulce Lopes

**Património e Paisagem – Que Relação e que Evolução? -
Um olhar crítico do ordenamento jurídico português
Heritage and Landscape – Their Relationship and
Evolution – A Critical look of the Portuguese Legal System
Patrimonio y Paisaje: ¿Qué relación y Qué evolución? —
Una mirada crítica al ordenamiento jurídico portugués**

Millcayac

vol. XII, núm. 23, p. 1 - 17, 2026

Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

revistamillcayac@gm.fcp.uncu.edu.ar

ISSN: 1668-060X

ISSN-E: 2362-616X



CC BY-NC-SA 4.0 LEGAL CODE

**Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-
CompartirIgual 4.0 Internacional.**