



**Cristina Isabel Alves  
Pereira Montez**

**Valor dos Espaços Verdes da Cidade**



**Cristina Isabel Alves  
Pereira Montez**

**Valor dos Espaços Verdes da Cidade**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ordenamento da Cidade, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Jorge António Oliveira Afonso de Carvalho, Professor Associado Convidado da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro, com co-orientação da Mestre Fernanda Paula Marques de Oliveira, Professora Assistente Convidada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Dedico esta tese aos meus filhos Francisco e Lourenço e espero que a temática em apreço nesta dissertação venha a ser uma “mais-valia” na sua formação como cidadãos compensando-os, assim, pelos meus momentos ausentes, por as conversas não tidas e pelas gargalhadas não dadas!...

## **o júri**

presidente

**Doutora Maria Luís Rocha Pinto**  
professora associado da Universidade de Aveiro

**Doutor Jorge António Oliveira Afonso de Carvalho**  
professor associado convidado da Universidade de Aveiro

**Doutora Fernanda Paula Marques Oliveira**  
assistente convidada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

**Doutor Alexandre d'Orey Cancela d'Abreu**  
professor associado da Universidade de Évora

## **agradecimentos**

Agradeço ao Professor Jorge de Carvalho por toda a sua amizade, presença, dedicação para a correcta assumpção dos objectivos da tese em apreço.

Agradeço à Mestre Fernanda Paula Oliveira, por toda a sua amizade e abertura que sempre demonstrou para a compreensão e discussão do tema em apreço, muitas das vezes contra a corrente jurídica vigente.

Agradeço aos meus Pais e Irmã por toda a dedicação, força, estímulo e apoio incondicionais.

Agradeço ao Rui, por todo o seu apoio, estímulo, paciência, amor e carinho sempre demonstrados.

Agradeço à Ana Paula Martins e à Any Onofre, por toda a amizade e pelo o impulso imprimido para que finalizasse a tese.

Agradeço a todos os meus amigos aqui não nomeados, mas que de uma, ou outra forma, sempre me ajudaram a *ver para além do que se vê!*...

A todos os meus sinceros e humildes agradecimentos!

## palavras-chave

Espaços Verdes da Cidade, Valor do Solo, Compensação de Externalidades Positivas

## resumo

Os espaços verdes exercem funções essenciais à qualidade de vida urbana como sejam as ecológico-ambientais, de conforto ambiental, de recreio e lazer, estético-culturais e identitárias que acabam por referenciar/orientar o indivíduo interior e exteriormente.

No entanto, quando estes espaços estão sob a pertença privada, fazem recair sobre o seu proprietário todos os encargos fiscais relativos à posse e todos os custos económicos relativos à manutenção e preservação dos mesmos, em nome de um bem comum, mas sem auferirem de qualquer compensação.

Verifica-se, ainda, que os proprietários que detêm o direito à construção, por força do plano urbanístico, auferem directamente de mais-valias provenientes das externalidades positivas que estes espaços proporcionam.

Esta não internalização das externalidades positivas pelo proprietário privado dos espaços verdes, gera falhas no mercado imobiliário e desigualdades no processo de planeamento.

Estamos, assim, perante duas triangulações auto-correlacionáveis.

*homem/espaco verde/cidade*

*versus*

*propriedade privada/externalidades positivas/mercado imobiliário*

que, com vista à defesa do ordenamento da cidade e motivados por um ímpeto de justiça, fazem ressaltar a problemática para a qual se ensaia a resposta:

**Como compensar os proprietários privados dos espaços verdes da cidade, promovendo a efectiva internalização das externalidades positivas e, em simultâneo, um ordenamento do território mais justo e equitativo perspectivado no desejável *continuum naturale* e social.**

**keywords**

City Green Landscape, Land Value, Positive Externalities Compensation

**abstract**

The green spaces have an essential role in what concerns the quality of urban life, namely an eco-environmentalist one, of environmental comfort, recreation and free time, aesthetic, cultural and of identity that end up leading/giving a reference to the individual, both innerly and externally.

However, when these spaces are private estate, their owner must suffer the total impact of tax costs, concerning the ownership of the property as well as the costs involving its maintenance and preservation, all that in the name of a common good, but without any real compensation for doing so.

We have also acknowledged that the estate owners who have the right to construct, due to the urbanistic plan, profit from an increase in value originating in the positive externalities that these spaces allow.

This non-internalization of the positive externalities by the green estate private owner leads to flaws in the market estate and disparities in the planning permission process.

We are, therefore, before two auto-correlated triangulations.

*man/green spaces/city  
versus  
private estate/positive externalities/market estate*

which, aiming at the city planning and motivated by an impetus of justice, make us highlight the question for which we have tried to accomplish an answer:

**How to give a compensation to the green spaces private city owners, promoting an effective internalization of its positive externalities and, at the same time, promoting a fair and equitable land territory planned in a desirable *continuum naturale* and social.**

## Índice

1_ Introdução.....	3
1.1_ Problemática e Objectivo .....	3
1.2_ Metodologia e Estrutura .....	5
Abreviaturas e Acrónimos .....	8
Capítulo 1. Evolução da Conceção das Cidades e dos seus Espaços Verdes.....	9
1.1. Da cidade compacta à cidade alargada.....	9
1.1.1. Os modelos modernistas.....	11
1.1.2. Movimentos pós-moderno e ambientalista.....	16
1.1.3. A Cidade actual: cidade alargada.....	17
1.2. Desafios actuais .....	20
1.2.1. Identidade .....	20
1.2.2. Estrutura.....	24
1.3. Evolução dos espaços verdes .....	26
1.3.1. Verdes pontualizados.....	27
1.3.2. Verde como pano de fundo .....	28
1.3.3. Verde estrutural .....	29
Capítulo 2. Funções e Tipologias dos Espaços Verdes da Cidade.....	31
2.1. Funções dos espaços verdes da cidade.....	31
2.1.1. Função ecológico-ambiental .....	31
2.1.2. Função de recreio e lazer.....	34
2.1.3. Função identitária e cultural .....	38
2.1.4. Função de conforto ambiental.....	43
2.1.5. Função estruturante.....	45
2.2. Tipologias de Uso e de propriedade .....	55
Capítulo 3. Valor dos Espaços Verdes da Cidade.....	59
3.1. Solo, direitos e deveres.....	59
3.1.1. Função social do solo.....	61
3.1.2. Externalidades .....	63
3.2. Solo, formação de valor.....	65
3.3. Valor dos espaços verdes da cidade.....	68
Capítulo 4. Como Compensar os Espaços Verdes da Cidade.....	77
4.1. Da necessidade de compensação ao conceito de perequação .....	78
4.1.1. Da necessidade de compensação .....	78
4.1.2. O conceito de perequação .....	82
4.2. Identificação de mecanismos de perequação.....	84
4.2.1. Adopção do índice médio.....	86
4.2.2. Transferência de Índice .....	88
4.2.3. Expropriação.....	90
4.2.3. Imposto, taxas, subsídios e fundos ecológicos.....	96
4.3. Proposta para a compensação dos espaços verdes da cidade .....	108
4.3.1. Processo de compensação .....	109
4.3.2. Atribuição de valor .....	110
4.3.3. Mecanismos a utilizar:.....	111
Capítulo 5. Considerações Finais .....	115

Bibliografia ..... 119

## **1\_Introdução**

Compreender a transformação civilizacional por que diariamente as cidades são assoladas torna-se, cada vez mais, uma árdua tarefa devido à multiplicidade e amplitude de fenómenos que a mesma encerra.

O mercado imobiliário actua sobre a mesma provocando reflexos directos ao nível do espaço natural.

É sobre esta cidade em constante processo de formação e transformação, onde os espaços verdes privados se nos apresentam, cada vez mais, descaracterizados e descontextualizados do ambiente urbano em que se inserem e onde a sua “valorização intrínseca” não é tida como referencial na aferição do seu valor de mercado, que nos vamos debruçar na nossa tese, de forma a encontramos uma resposta que viabilize a compensação destes, ao nível das externalidades positivas que nos proporcionam.

### **1.1\_Problemática e Objectivo**

A nossa problemática versa sobre a necessidade de manter e preservar os espaços verdes da cidade, através de uma compensação económica aos proprietários privados, titulares dos mesmos. Estes espaços verdes são fundamentais para a manutenção da qualidade de vida urbana, desempenhando funções ecológico-ambientais, de recreio e lazer, identitárias e culturais, de conforto ambiental e estruturantes, funções estas que promovem externalidades positivas difusas e mais-valias económicas às propriedades vizinhas.

No entanto, muitos destes espaços pertencem a proprietários privados que não internalizam essas mesmas externalidades.

Assim levanta-se a nossa questão:

Será justo que recaiam sobre o proprietário privado todas as obrigações sócio-ambientais e todos os encargos económicos relativos à manutenção e posse

da sua propriedade, sem que a sociedade que dela beneficia directamente e indirectamente, os compense?

Desta problemática, decorre a seguinte pergunta de investigação:

Como compensar os proprietários privados dos espaços verdes da cidade, por todas as externalidades positivas difusas, que proporcionam à generalidade da população e pelas mais-valias económicas que geram nos prédios vizinhos?

*“...Sabemos que o homem branco não compreende o nosso modo de vida(...) Não sei, mas a nossa maneira de viver é diferente da vossa. Só de ver as vossas cidades entristecem-se os olhos do Pele vermelha (...). Depois de tudo, para que serve a vida se o homem não pode escutar o grilo solitário d noitibó nem as discussões nocturnas das rãs nas margens de um charco?*

*Sou Pele Vermelha e nada entendo.*

*(...) O Homem Branco não parece estar consciente do ar que respira, como um moribundo que agoniza durante muitos dias é insensível ao mau cheiro.*

*(...) Tudo está ligado. Devem ensinar os vossos filhos que o solo que pisam são as cinzas dos nossos avós.*

*Inculquem nos vossos filhos que a terra está enriquecida com as vidas dos vossos semelhantes, para que saibam respeitá-la. Ensine aos vossos filhos aquilo que nós temos ensinado aos nossos, que a terra é nossa mãe. Tudo quanto acontecer à terra acontecerá aos filhos da terra. Se os homens cospem no solo, cospem em si próprios.*

*Isto sabemos: a terra não pertence ao homem; o homem pertence à terra.*

*Isto sabemos.*

*Tudo está ligado como o sangue que une uma família. Tudo está ligado (...).”*

Extracto de Poema Ecológico, Carta do Chefe Seattle em 1854 ao grande chefe branco de Washington, Júlio Roberto, 1978.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Rosa, M. T. P. (2002) *in* Conceptualização do desenvolvimento sustentável sua operacionalização no âmbito da governação local através dos Planos Municipais do Ambiente, pp (31- 32).

## 1.2\_Metodologia e Estrutura

*As pesquisas justificam-se com o objectivo de conhecer os pontos que actuam entre a ideia e a sua materialização<sup>2</sup>*

O método de abordagem utilizado no desenvolvimento da dissertação em apreço pautou-se pelo constante encadeamento da problemática, previamente definida pela observação empírica do território, com a análise, reflexão e delimitação da bibliografia recolhida.

Da contextualização da problemática surgiu-nos a pergunta de investigação, que nos obrigou a uma constante reflexão, sistematização e selecção dos sub-temas correlacionados com a mesma.

Estes sub-temas além de enriquecedores, porque multidisciplinares, obrigaram-nos a reflexões paralelas nas quais tivemos de encontrar pontos de clivagem entre as diferentes formas de saber, quer ao nível do léxico, quer ao nível dos conceitos, o que nos proporcionou uma visão mais abrangente do universo em que se “move” a nossa tese.

A estrutura do documento foi organizada em cinco capítulos.

No primeiro Capítulo — *A evolução da Concepção das Cidades e dos seus Espaços Verdes* —, debruçamo-nos sobre a estudo evolutivo dos diferentes modelos e movimentos urbanísticos que foram compondo as cidades, até à cidade actual, a par da reflexão da influência que os espaços verdes tiveram na concepção dos mesmos.

Para esta reflexão socorremo-nos, paralelamente, da análise de diferentes perspectivas/abordagens tecidas por diferentes autores sobre a cidade.

Todas as reflexões realizadas apoiaram-nos na elaboração de uma análise mais crítica relativamente aos modelos urbanísticos até então propostos, a uma

---

<sup>2</sup> Scalise, W. (2002) *in* Parques Urbanos - Evolução, Projecto, Funções e Usos.

constatação mais eficaz das suas falhas, tal como à capacidade de tecer novas considerações que deverão preocupar os “fazedores de território”, nomeadamente as ligadas aos fenómenos da percepção e de identidade que necessitam de referenciais orientadores concebidos através dos verdes urbanos.

No segundo Capítulo — *Funções e Tipologias dos Espaços verdes da Cidade* —, elencámos as diferentes funções dos espaços verdes da cidade e a sua importância relativa à qualidade de vida humana.

Para o desenvolvimento deste capítulo, socorremo-nos da bibliografia previamente recolhida, da legislação em vigor relativa, à Lei de Bases do Ambiente, ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e à Reserva Ecológica Nacional, a par da análise de casos práticos. Um relativo a relatos populacionais que nos demonstram as efectivas necessidades relativas aos espaços verdes; outro relativo à análise do PU de Oliveira de Azeméis que nos permitiu verificar as perspectivas teóricas que atrás analisámos, reflectidas num documento a aplicar directamente ao território.

Mais uma vez, também neste capítulo, as leituras, “aparentemente” paralelas ao tema central da tese, revelaram-se bastante enriquecedoras da mesma, nomeadamente, as relativas ao conceito de paisagem abordadas na perspectiva jurídico-filosófica e estico-identitária.

Estes dois capítulos construíram o enquadramento teórico-prático relativo aos espaços verdes da cidade.

O terceiro e quarto Capítulos debruçaram-se sobre a pesquisa relativa à “formação do valor do solo” e a possíveis soluções operativas que se poderão prescrever para a viabilização da nossa problemática (compensação económicas dos espaços verdes).

No terceiro Capítulo — *Valor dos Espaços Verdes da Cidade* —, debruçamo-nos sobre a análise jurídica da propriedade, sua função sócio-ambiental e suas externalidades positivas, a par da verificação de quais os factores que estão por detrás da “formação do valor do solo”, analisados sob o ponto de vista teórico e prático.

Para a análise do prático socorremo-nos de um estudo que evidencia a influência dos espaços verdes no valor dos solos com construção, ou seja, a óbvia tradução económica das externalidades positivas em mais-valias directas reflectidas no mercado imobiliário.

No quarto Capítulo — *Como Compensar os Espaços Verdes da Cidade* — fomos pesquisar e reflectir, sob um ponto de vista crítico, os diferentes mecanismos legais que actualmente temos ao nos dispor e que apoiam uma compensação dos proprietários privados.

Procedemos ainda à elaboração de propostas metodológicas de forma a se aferira viabilidade *de como?* e *de por quanto?* deverão os proprietários dos espaços verdes virem a ser compensados.

Após a realização destes quatro capítulos, procedemos às respectivas *Considerações Finais* onde realçamos a possibilidade de viabilizar a compensação dos proprietários privados pelas externalidades positivas difusas que os seus espaços verdes proporcionam à generalidade da população, através de uma nova abordagem jurídica relativa ao conceito de paisagem.

## **Abreviaturas e Acrónimos**

<b>CE</b>	Código de Expropriações
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>EE</b>	Estrutura Ecológica
<b>EEM</b>	Estrutura Ecológica Municipal
<b>EES</b>	Estrutura Ecológica Secundária
<b>EEU</b>	Estrutura Ecológica Urbana
<b>EVU</b>	Estrutura Verde Urbana
<b>IGT</b>	Instrumento de Gestão Territorial
<b>LBPOTU</b>	Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo
<b>LBA</b>	Lei de Bases do Ambiente
<b>OT</b>	Ordenamento do Território
<b>PMOT</b>	Plano Municipal de Ordenamento do Território
<b>REN</b>	REN- Reserva Ecológica Nacional
<b>RJIGT</b>	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

## Capítulo 1. Evolução da Concepção das Cidades e dos seus Espaços Verdes

### 1.1. Da cidade compacta à cidade alargada

Aristóteles, dizia-nos que:

*“A comunidade constituída a partir de vários povoados, é a cidade definitiva (...)*

*Toda a cidade, existe naturalmente, da mesma forma que as primeiras comunidades; aquela é o estágio final destas, pois a natureza de uma coisa é o seu estágio final (...)*

*Estas considerações deixam claro que a cidade é uma criação natural, e que o homem é por natureza um animal social.*

*Um homem que por natureza, e não por mero acidente, não fizesse arte de cidade, seria desprezível ou estaria acima da humanidade (...)*”

Iniciamos o nosso percurso através de uma breve retrospectiva relativa à concepção das cidades.

Segundo Jorge Carvalho<sup>3</sup>, os modelos das antigas cidades da China e Índia transportavam-nos para um mundo mágico do universo e dos deuses, estabelecem ligações explícitas entre os deuses, os homens, os ritos e as hierarquias. Este modelo de organização disseminado pelo ocidente evidenciava uma organização social subordinada aos poderes terrenos e divinos, modelo que transitou para as cidades renascentistas, onde a perfeição geométrica era assumida como o símbolo de um universo matematicamente ordenado.

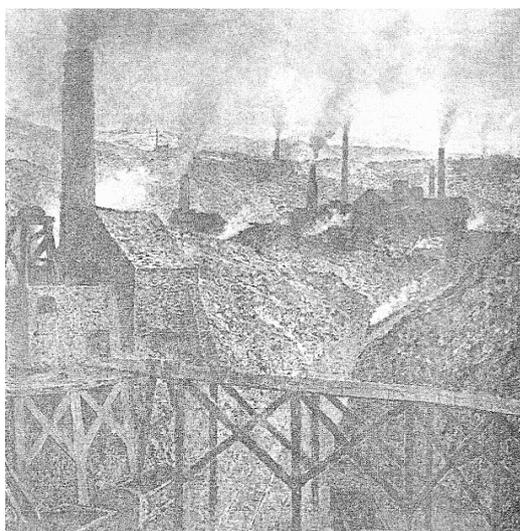
Na cidade barroca<sup>4</sup>, este modelo marca presença através dos seus eixos interligados, assumindo-os como expressão e instrumento de poder e ordem. Hoje, este modelo está desacreditado porque passou a ser entendido como um instrumento frio e esquemático de controlo e de poder, muito embora a sua força psicológica e enraizamento na experiência humana não tenha conseguido ser erradicada.

---

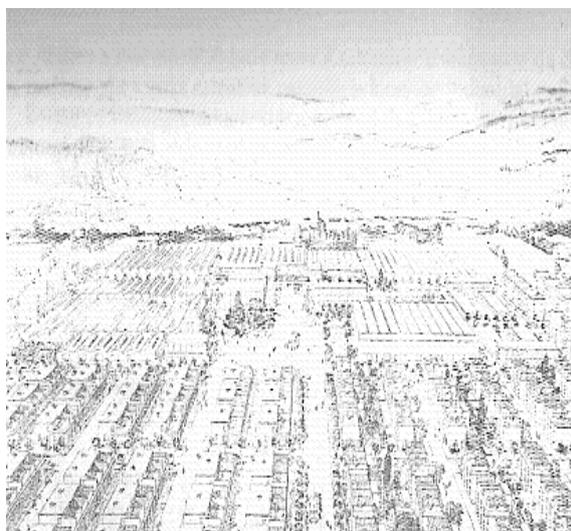
<sup>3</sup> Carvalho, J. (2003) *in* Ordenar a Cidade, pp.(141-142).

<sup>4</sup> Carvalho, J. (2003) *op. cit.*, p.142.

Segundo Fernando Gonçalves<sup>5</sup>, nos séculos XVIII a XIX promoveu-se a concepção de cidades industriais, onde a economia de mercado se implantava sem dar qualquer atenção às questões da salubridade e dos espaços verdes, levando a que os conflitos sociais e ambientais começassem a surgir provocando mudanças radicais no assentamento humano. A localização das habitações do proletariado começaram a ser remetidas abruptamente para os subúrbios das cidades, onde se verificava uma total ausência de espaços verdes, tal como se pode ver pela imagem abaixo.



Fonte: Magalhães, M. R. in *Arquitectura Paisagística - morfologia e complexidade* (2001) p. 73, referenciando-se a '*Constantin Meunier (1890). A Região Negra (Visions Urbanes, 1994)*'.



Fonte: Magalhães, M. R. in *Arquitectura Paisagística - morfologia e complexidade* (2001) p. 81, referenciando-se a '*Tony Garnier. Bairro industrial de tecelagem de seda, Lyon, 1908 (Visions Urbanes, 1994)*'.

Segundo Manuela Magalhães<sup>6</sup>, a primeira metade do século XX surgem os modelos modernistas, que tentaram combater os problemas provenientes deste apogeu industrial, os quais passamos agora a contextualizar.

---

<sup>5</sup> Gonçalves, F. A. C. (2004) in *A cidade, a paisagem e os Espaços verdes: Contributo para um Planeamento Urbano de Base Ecológica*, p.44

<sup>6</sup> Magalhães, M. R. (2001) in *A Arquitectura Paisagista - morfologia e complexidade*, pp.(74-75).

### 1.1.1. Os modelos modernistas

Os modelos modernistas apostavam na tecnologia para a construção de uma cidade totalmente nova.

Os valores simbólicos e artísticos<sup>7</sup> que estiveram presentes na concepção das primeiras cidades que analisamos, e que se mantiveram até ao século XVIII, estavam agora em declínio, na medida em que se começava a privilegiar a função em detrimento da forma. Verifica-se, no entanto, que este período modernista se manteve entre dois paradoxos<sup>8</sup>: a emoção/sensibilidade e estética *versus* lógica e técnica construtiva, em suma, entre o organicismo da tendência expressionista e o mecanicismo racionalista. Mas, a corrente que se tornou dominante<sup>9</sup> foi a que foi substituindo os valores simbólicos pelos conceitos objectivos.

O “valor” atribuído à intuição foi diminuindo e o conhecimento foi-se dividindo em especialidades que passaram a analisar cientificamente as condições ambientais e sociais do habitar na paisagem, devido à necessidade de satisfação das necessidades básicas.

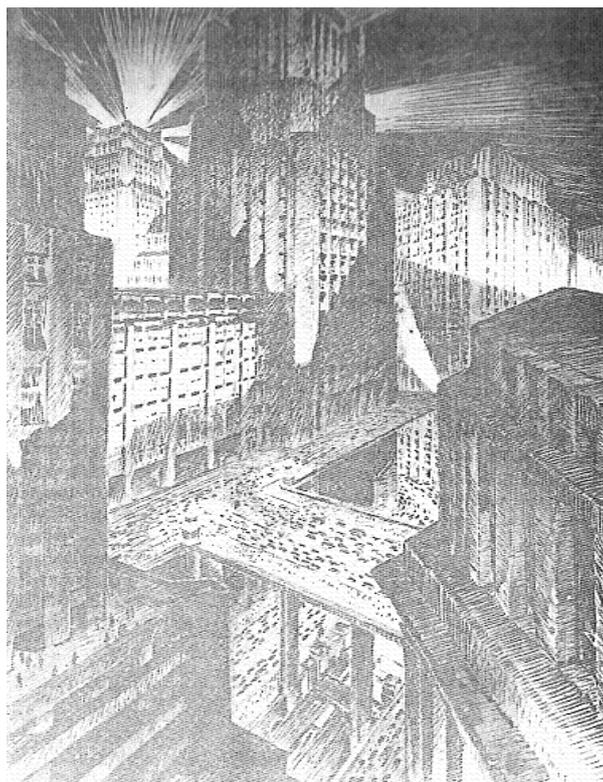
A imagem abaixo pretende transmitir o excesso preconizado pelo modernismo.

---

<sup>7</sup> Magalhães, M. R. (2001) *op. cit.*, p.93, referenciando-se a Antoniades, A. C.

<sup>8</sup> Magalhães, M. R. (2001) *op. cit.*, p.89, referenciando-se a Rodrigues, A. J., Bauhaus

<sup>9</sup> Magalhães, M. R. (2001) *op. cit.*, pp.(89-90).



Fonte: Magalhães, M. R. *in* *Arquitectura Paisagística - morfologia e complexidade* (2001) p. 99, referenciando-se a 'Otto Hüntel (1929, Evocação a posteriori da decoração dos espaços urbanos do filme *Metropolis* de Fritz Lang 1926 (*Visions Urbanes*, 1994)'.

Novas ideias modernista de arquitectura e de urbanismo começaram a germinar e a insurgir-se contra as cidades insalubres. Estas ideias culminarem no célebre texto designado por *Carta de Atenas*<sup>10</sup>.

A Carta de Atenas<sup>11</sup> protagonizada por Le Corbusier, elegeu como elementos basilares do urbanismo, o sol a verdura e a amplitude espacial. O urbanismo deveria desenvolver as funções de habitar, trabalhar e circular, mas localizadas autonomamente, onde o direito à habitação deveria estar acessível a todos.

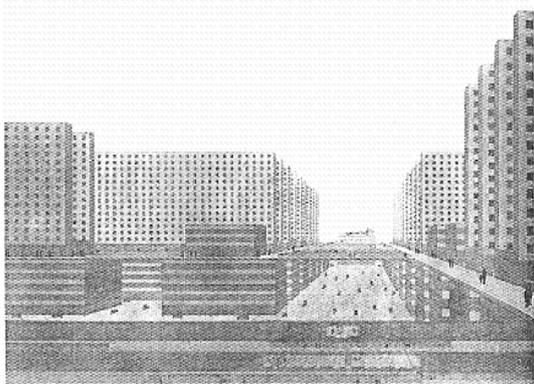
O modelo adoptado era o da construção em série e em altura, onde os edifícios assentavam em *pilotis* deixando o solo coberto com o verde em pano de fundo disponível para todos e para que as funções de recreio e lazer proliferassem, tal como podemos verificar nas imagens abaixo.

Modelo típico de Le Corbusier.

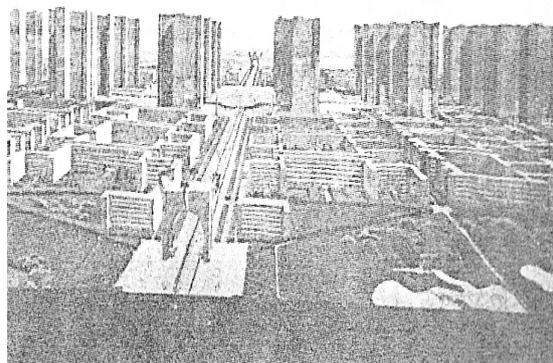
---

<sup>10</sup> Magalhães, M. R. (2001) *op. cit.*, p.92.

<sup>11</sup> Magalhães, M. R. (2001) *op. cit.*, p.94.



Fonte: Magalhães, M. R. in *Arquitectura Paisagística - morfologia e complexidade* (2001) p. 98, referenciando-se a '*Ludwing Hilbergseimer (1924). Cidade Vertical, eixo Este-Oeste*'.



Fonte: Magalhães, M. R. in *Arquitectura Paisagística - morfologia e complexidade* (2001) p. 93, referenciando-se a '*Le Corbisier. Une Ville contemporaine de 3 Millions d'habitants (1992). Perspectivasde conjunto*'.

Constatamos, assim, que a concepção das cidades passou por diferentes períodos. Um período simbólico, orgânico para passar para um período ausente dessa mesma simbologia. A passagem de um para o outro adveio de mudanças sociais e económicas que se fizeram reflectir na qualidade de vida das populações proporcionando o apacimento de diferentes conceitos/ modelos urbanísticos, entre os quais:

- o conceito de *avant-garde*<sup>12</sup>, que pretendia que os urbanistas intervissem em grandes escalas invocando os direitos colectivos em detrimento dos direitos individuais (o que era compreensível, dados os problemas ambientais, sócio-culturais e económicos que estavam a surgir). A forma de intervir no solo a grande escala levou à necessidade de interferir com a noção, até então estabelecida, de propriedade privada. Conceito este que começou a ser questionado relativizando a noção de propriedade plena (pretendia-se que o interesse individual não se viesse a sobrepor ao interesse colectivo).

---

<sup>12</sup> Magalhães, M. R. (2001) *op. cit.*, p.117. Conceito atribuído ao significado social dos artistas progressistas que tinham a missão superior de transformar a sociedade; deveriam estar na linha da frente da acção cultural.

- o modelo culturista<sup>13</sup> que pretendia evidenciar a necessidade de se analisar as cidades não a partir do indivíduo isolado, mas das comunidades. Assentava o seu dogma na necessidade de cada comunidade se organizar de acordo com uma determinada unidade social e espacialmente separada. Esta abordagem<sup>14</sup> passa-nos a imagem de que as diferentes comunidades sociais se deverão articular, tal como os vários ramos de uma árvore se articulam entre si, com os seus limites e centro. Este modelo evidenciava a necessidade de estruturar o espaço público exterior aos edifícios, associada à necessidade da assumpção de um verde urbano que colmatasse as necessidades ambientais e ecológicas sob pena de, na ausência destas, as cidades perdem as suas referências de concepção de espaço e de orientação à escala individual.

Ou seja, começava a vislumbrar-se a necessidade de organizar/estruturar o espaço público através do verde urbano como forma de dar resposta aos problemas sócio-ambientais que iam surgindo, sendo necessário, para concretizar esta estrutura, moldar o conceito de propriedade privada.

Segundo Bruno Soares<sup>15</sup>, o movimento moderno atribuiu à habitação um papel relevante no que concerne o ideário urbanístico, mas promoveu profundas rupturas com a cidade histórica e com a realidade social. Jorge de Carvalho<sup>16</sup> partilha desta opinião, referindo que a problemática decorrente dos modelos modernistas promoveu a vontade do retorno às formas clássicas e orgânicas,

---

<sup>13</sup> Carvalho, J. (2003) *op. cit.*, pp.(142- 143).

<sup>14</sup> Carvalho, J. (2003) *op. cit.*, pp.(143-144). Esta imagem foi posta em questão por Christhofer Alexander referindo-nos que uma sociedade é bastante densa e complexa, pelo que a noção de grupo fechado não lhe faz a devida justiça. Esta corrente de dupla face, se assim se pode dizer, organicista/culturista, enriqueceu-se com a humanista, quando adicionando às atitudes de valorização patrimonial a perspectiva temporal levou-nos para o entendimento de um urbanismo de continuidade, onde o enraizamento humano nos é apresentado numa perspectiva espaço-temporal.

<sup>15</sup> Soares, L. J. B. (2005) *in* Área Metropolitana de Lisboa - a procura de um novo paradigma urbano, p.17.

<sup>16</sup> Carvalho, J. (2003) *op. cit.*, p.184.

através do reconhecimento da importância das ruas e praças como lugares de encontro e convívio.

Ou seja, para Bruno Soares, muito embora o movimento moderno preconizasse solucionar determinados problemas de ordem sócio-ambiental, descuroou outros de raiz identitária, estética, cultural, estrutural, que promoveram outra ordem de problemas, como sejam:

- a necessidade de correlação entre o espaço público verde e a habitação;
- a ausência de referências consistentes entre o espaço público e a comunidade que o utiliza;
- a falta de sensibilidade para a amalgama de correlações que deverão compor a cidade (a sua natureza subtil é mais ambígua do que a que o movimento moderno lhe quis imprimir);
- a necessidade de devolver aos espaços públicos condições de residencialidade, condições que permitam às pessoas, aos grupos e às comunidades apropriarem-se dos espaços e identificarem-se com os lugares.

Concluimos, portanto, que o movimento moderno imprimiu nas cidades uma ausência de referências identitárias à escala do indivíduo que levaram à desenraização e à desorientação formal do mesmo, problemas estes subtis/subjectivos e, por isso mesmo de difícil solução, pois requerem por parte do urbanista um conhecimento rigoroso/quase que individualizado relativo à realidade onde pretende intervir.

A percepção destes problemas deu origem ao modelo pós-moderno, que passamos a expor.

### 1.1.2. Movimentos pós-moderno e ambientalista

Na década de setenta, segundo Miguel Amado<sup>17</sup>, e um pouco em oposição ao modelo modernista, surgiu o movimento pós-moderno conectado a movimentos filosóficos e estéticos que preconizavam uma nova concepção para a cidade. Concepção esta mais apoiada na morfologia preexistente, na forma, valorizando os pressupostos simbólicos identitários e estéticos.

Ou seja, um movimento que tenta abandonar o excesso de racionalismo que tudo reduz a um mínimo funcional, dando lugar a uma revalorização da forma assente em referências que visassem a orientação individual, tal como Caldeira Cabral<sup>18</sup> nos diz:

*“Nós procuramos valores funcionais,  
mas além disso a beleza”*

Com estas preocupações, o pós-modernismo<sup>19</sup> proporcionou o aparecimento de um novo urbanismo onde a *ecologia urbana* começava a estar mais presente através da valorização dos pressupostos ecológicos.

Constatamos, assim, que todos estes movimentos e evoluções procuravam novas formas e métodos de intervir nas cidades.

Pretendiam evitar cair nos extremos visíveis das primeiras cidades rectilíneas demasiado simbólicas e rígidas e evitar a ideologia do modelo modernista em que as componentes identitárias e simbólicas foram castradas.

Procurava-se a concepção de novas cidades, onde o usufruto dos espaços verdes fosse permeável, aprazível, mas, simultaneamente, funcional, estrutural e identitário.

Actualmente, encontramos-nos na presença de uma cidade alargada que passamos a retratar.

---

<sup>17</sup> Amado, M. P. (2005) *in* Planeamento Urbano Sustentável, p.16.

<sup>18</sup> Magalhães, M. R. (2001) *op. cit.*, p. 125.

<sup>19</sup> Magalhães, M. R. (2001) *op. cit.*, pp.(145-147).

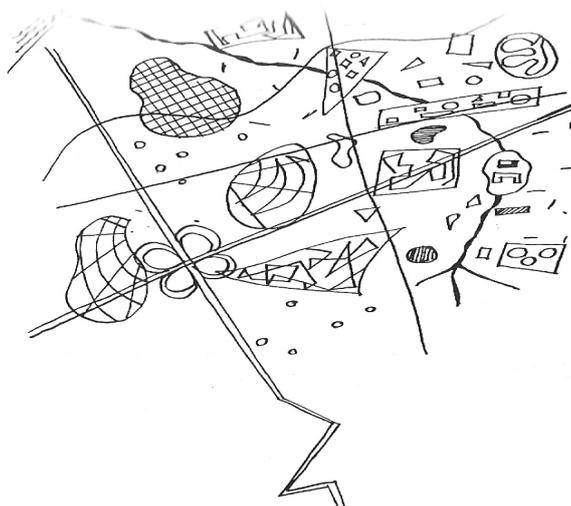
### 1.1.3. A Cidade actual: cidade alargada

A cidade actual é uma cidade que se encontra dispersa por um vasto território, onde as fronteiras já não são bem reconhecíveis e onde o espaço urbano e rural se encontra misturado de forma quase caótica.

Uma cidade composta por fragmentos e vazios intersticiais desconexos, ausentes de qualquer legibilidade, identidade e coerência.

Uma cidade fragmentada<sup>20</sup>, constituída por uma malha de elementos que se movem em todas as direcções, não se referenciando a nada em particular.

Esquemáticamente, a cidade que emerge apresenta-se-nos através da seguinte imagem:



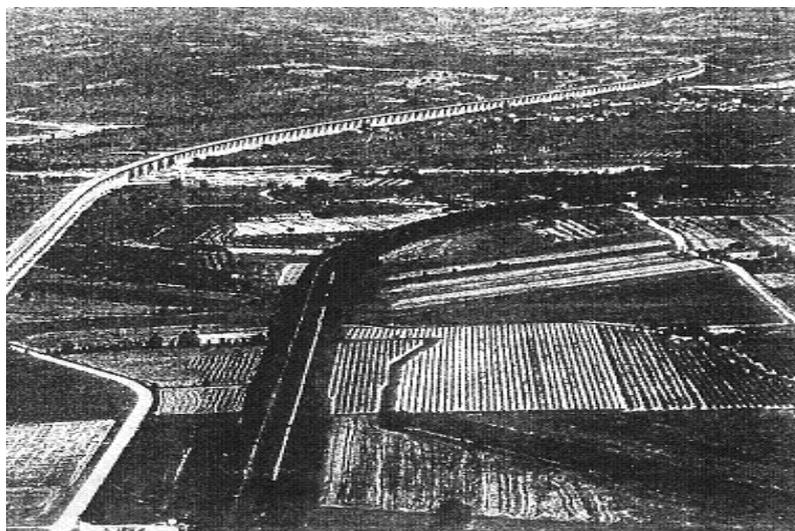
Fonte: Magalhães, M. R. in *Arquitectura Paisagística - morfologia e complexidade* (2001) p. 427, referenciando-se a '*Imagem esquemática da fragmentação do crescimento das periferias sem atender a nenhuma racionalidade, ecológica ou funcional.*'

É uma cidade onde a mobilidade automóvel se transformou na base das relações sociais e espaciais, onde as relações de vizinhança se tornaram dispersas por um território cada vez mais vasto, onde os espaços de lazer começaram a situar-se fora da cidade, onde se começa a desenhar uma nova cultura periurbana e rururbana com espaços agrícolas e florestais, muitas das vezes ausentes dessa mesma função, votados ao abandono e disseminados casuisticamente por toda a

---

<sup>20</sup> Carvalho, J. (2003) *op. cit.*, p.33, referenciando-se a Christianssen, C..

nova cidade que se está a (des)construir, tal como se pode visualizar pela imagem abaixo.



Fonte: Lamas, J. M. R.G. *in* Morfologia Urbana e Desenho da Cidade (2004), p.25, referenciando-se a 'A infra-estrutura monumental constrói o território: auto-estrada directa Roma-Florença. Viaduto del Paglia'.

Sobre esta cidade que emerge, diversas opiniões têm-se manifestado, entre elas a de Bruno Soares<sup>21</sup> que defende que a cidade em que vivemos tem necessidade de ser reestruturada e referenciada.

Refere este autor que o fundamental não é “escolhermos” entre a cidade tradicional, compacta e contínua, ou a cidade dispersa, fragmentada e descontínua, mas de respondermos aos novos “desafios” que agora se colocam e que não se prendem à função ou à forma, mas sim à constatação da diversidade das relações sociais que tornaram a vivência urbana muito mais complexa.

Esta constatação leva a que seja necessário devolver a esta cidade a função de residencialidade, de usufruto, de identidade de apropriação do espaço e toda a miríade de novas problemáticas subtis e subjectivas que requerem, dos urbanistas, uma nova percepção para a concepção destas novas cidades emergentes.

A necessidade de analisar, valorizar e correlacionar estas componentes subjectivas que compõem a cidade, deverá ser considerada como a nova pedra basilar a trabalhar nas novas cidades.

---

<sup>21</sup> Soares, L. J. B. (2005) *op. cit.*, p.12.

Refere, ainda, o autor<sup>22</sup>, a necessidade de procedermos à integração dos espaços urbanos e rurais através da valorização dos recursos naturais e paisagísticos, numa nova abordagem que inclua as noções de sustentabilidade nos territórios urbanos em formação.

Deparamo-nos, portanto, com novos desafios que se prendem com a inter-relação do indivíduo com a cidade ao nível da sua identidade e do seu usufruto, onde os novos espaços verdes, que surgem sem função e sem estrutura, precisam de ser urgentemente integrados, qualificados<sup>23</sup> e vivenciados pela nova comunidade urbana.

A constatação desta nova realidade levou à criação de uma *Nova Cara de Atenas*<sup>24</sup> elaborada em 1998 pelo Concelho Europeu de Urbanistas.

Este documento reitera a necessidade de criação de novos modelos concepcionais para a cidade perspectivados através da conjugação dos múltiplos factores que compõem a nova realidade cidadina, tais como:

- o carácter de cada cidade assumido através da defesa da sua identidade;
- o contacto dos habitantes com a cidade reforçado pela concepção de novos percursos/corredores interligados a espaços verdes, promovendo a reconquista do espaço público, reforçando-lhe o sentido comunitário e de segurança perdido.

---

<sup>22</sup> Soares, L. J. B. (2005) *op. cit.*, pp.(13-14).

<sup>23</sup> Santos, L. D. e Martins, I. (2002) *in* A Qualidade de vida urbana - Caso da cidade do Porto. Referem que nos últimos anos, os estudos relativos à *qualidade de vida* têm vindo a focalizar-se, cada vez mais, em torno do conceito de "*qualidade de vida urbana*". Conceito, este, que tem vindo a ser reconhecido internacionalmente devido ao intenso desordenamento urbano que por sua vez tem gerado problemas de disfuncionamento das sociedades modernas, tanto no âmbito material como imaterial. Ou seja, ao mesmo tempo que os centros urbanos ganham protagonismo económico, político e social, afirmando-se como contextos territoriais mais propícios à criação de riqueza e de emprego, porque mais criativos e inovadores, começam também, cada vez mais, a serem conotados como nefastos quando associados a sociedade pós-industrial, com exclusão social, insegura, poluída e com poucos espaços naturais que possam ser usufruídos pela população. Assim, embora os autores reconheçam a importância das análises sobre a qualidade de vida como suporte de decisão técnico-política, no que concerne à matéria de planeamento e gestão urbana, as abordagens metodológicas e operacionais têm sido de difícil implementação, fundamentalmente devido à influência dos elementos subjectivos na sua avaliação.

<sup>24</sup> Carvalho, J. (2003) *op. cit.*, p.41.

## **1.2. Desafios actuais**

Como constatamos, existe uma nova realidade urbana em construção. Estamos perante uma cidade onde surgem espaços que não referenciamos/compreendemos, pelo que se torna necessário, tal como José Correia<sup>25</sup> nos diz, contextualizá-los para os significar, entender e interligar numa atitude que lhes confira uma continuidade, abordagem sistémica e coerente com todos os outros “elementos” que compõem a cidade.

Esta interligação só pode ser conseguida através de novas técnicas urbanísticas apoiadas numa nova reflexão das funções e usos a conformar com cada espaço, uma atitude constante que passa primeiro pelo perceber, depois pelo agir e por fim pelo integrar para interligar.

Com vista a compreendermos esta nova realidade territorial que nos envolve, teremos de ir ao cerne da questão, ou seja, teremos primeiro de compreender o homem, as suas necessidades, aspirações, identidade para, posteriormente, conseguirmos estruturar o espaço citadino em que este se movimenta.

### **1.2.1. Identidade**

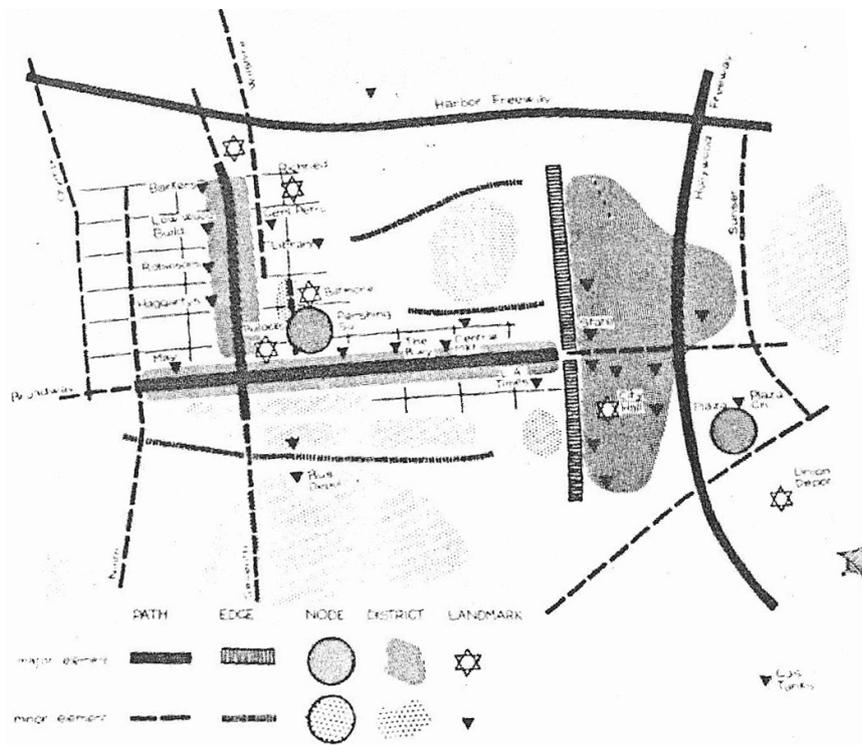
Segundo Lynch<sup>26</sup>, para a correcta concepção das cidades temos de ter presentes três componentes essenciais — a identidade, o significado e a estrutura — e ter a noção de que todas elas estão co-relacionadas. Para que o homem se identifique com determinado espaço é necessário que esse lhe transmita algum significado, significado este que para Lynch é bastante difícil de objectivar devido à sua inerente subjectividade. Em simultâneo, esse espaço tem de ser concebido com clareza, tem de proporcionar leitura/orientação para quem o percorre, ou

---

<sup>25</sup> Correia, J. M. R. (2006) *in* A Urdimenda de Penélope, p.85, referenciando-se a Nuno Portas

<sup>26</sup> Magalhães, M. R. (2001) *op. cit.*, p.201.

seja, tem de estar estruturado. Recorremos ao esquema abaixo para demonstrar o que Lynch nos pretende transmitir ao nível da concepção do espaço citadino.



Fonte: Magalhães, M. R. in *Arquitetura Paisagística - morfologia e complexidade* (2001) p.199, referenciando-se a 'Kevin Lynch. *A forma de Los Angeles*'.

Considera ainda que esse significado tem um "valor"<sup>27</sup> subjacente proveniente da ligação afectiva que o homem estabelece com o mesmo, referindo que:

*"a partir do momento em que na história, um sinal ou um significado se liga a determinado objecto, o seu valor como elemento marcante aumenta"*

Ideia esta também subjacente ao pensamento de Schulz<sup>28</sup>, quando nos transmite que a identidade de determinado lugar está subjacente ao seu significado, e são estas duas componentes subjectivas que estão presentes na "formação do valor" de determinado espaço. Apresenta, este autor, uma definição

<sup>27</sup> Magalhães, M. R. (2001) *op. cit.*, p.201.

<sup>28</sup> Magalhães, M. R. (2001) *op. cit.*, p.237, referenciando-se a Schulz.

interessante para se referir a um determinado espaço/lugar, denominando-o como o “*Genius Loci*”<sup>29</sup> (espírito do lugar).

*O conceito de lugar é portanto um conceito global, qualitativo, que não pode ser traduzido pelas suas características, através de métodos analíticos.*  
*O lugar significa muito mais do que a sua localização, encerra significados culturais que sintetizam e representam o meio que o envolve, bem como a situação existencial em geral.*

Esta tónica existencial/afectiva, presente nos conceitos miscigenados de identidade e significado, para ser contextualizada ao nível da concepção da cidade, tem de se tornar mais objectiva, passível de parametrizar.

Procurámos, então, perscrutar um caminho possível que objectivasse estas subtis questões e verificamos que a relação entre identidade e significado relativamente a determinado espaço, acaba por ser uma apropriação<sup>30</sup> mental e, posteriormente, física que o indivíduo estabelece sobre determinado território. Esta apropriação mental é aferida através da noção de distância<sup>31</sup> e estabelecida pelo indivíduo e de acordo com a sua relação interpessoal com determinado espaço<sup>32</sup>. Desta forma o espaço acaba por ser estruturado e delimitado pelo raio de distância que cada indivíduo adopta de acordo com a sua cultura e necessidades.

A distância torna-se assim no parâmetro de medida que servirá de apoio à construção da cidade, servirá de alicerce para a identificação das necessidades individuais.

---

<sup>29</sup> Magalhães, M. R. (2001) *op. cit.*, p.237, referenciando-se a Schulz.

<sup>30</sup> Barracho, C. (2001) *in* Psicologia Social: Ambiente e Espaço: Conceitos Abordagens Teóricas e Aplicações, p.48. A apropriação consiste assim num sistema de comportamento que se exerce ao nível de espécies gregárias, que assegurem a coesão e estabilidade dos grupos através da divisão do espaço entre indivíduos ou grupos.

<sup>31</sup> Barracho, C. (2001) *op. cit.*, pp.(19-22), referenciando-se a Barracho, C., 1922.

<sup>32</sup> Barracho, C. (2001) *op. cit.*, p.42, referenciando-se a Hall.

Só a título exemplificativo, expomos uma abordagem que demonstra um método de delimitação do espaço aferido através da percepção individual, denominado pelo *Método da Bolha*<sup>33</sup>.

Este método permite promover, a nível operativo a relação *indivíduo-identidade-significado-estrutura*. O interesse que encontramos em evidenciar este método, prende-se com o facto dele poder vir a apoiar a elaboração de estudos de concepção da cidade (através de uma análise da escala de valores do indivíduo podemos verificar os graus de apropriação que este cria com o exterior). Esta escala de valores é uma mais-valia na construção da paisagem urbana, na medida em que apoia a uma quantificação espacial da trajectória do indivíduo, a par de uma hierarquização de critérios estéticos e pessoais.

Digamos que é a forma objectiva de tornar as componentes subjectivas de identidade/significado parametrizáveis.

UMA DISTRIBUIÇÃO DOS LUGARES DO ESPAÇO

	FUNCI- NALI- DADE	QUOTI- DIANO	GRA- TUITO	CRIATI- VIDADE	FORMA	TAMA- NHO	CONTAC- SOCIAL	IMA- GINÁRIO	SA- GRADO	ESTÉ- TICO
A cena do teatro	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
O museu	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
O jardim	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
O labirinto	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
A rua	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
A cidade	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
A ilha	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
O deserto	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

Fonte: Barracho, C. in *Psicologia Social: Ambiente e Espaço – Conceitos, Abordagens Teóricas e Aplicações* (2001) p. 57, referenciando-se a 'Uma repartição temática dos lugares do espaço. A. Moles, Labyrinthes du vecu, p. 12'.

<sup>33</sup> Barracho, C. (2001) *op. cit.*, p. 57, referenciando-se a Hall - O "Método da Bolha" representa o primeiro conceito de "espaço pessoal" descrito como uma "bolha" ou uma "esfera fenomenológica" que consiste numa espécie de "fronteira invisível" de comportamentos que representam uma zona péri-corporal, ou seja, uma espécie de prolongamento psicológico do corpo).

### 1.2.2. Estrutura

Para Lynch e Hall<sup>34</sup> a estrutura de determinado lugar analisa-se de acordo com o nível de orientação que esta transmite ao indivíduo.

Para Rapoport<sup>35</sup>, o conceito de estrutura representa a ideia de uma rede em que os espaços intersticiais se preenchem progressivamente permitindo que o desenho aberto quando transposto para a realidade, permita ao indivíduo interagir livremente com esse espaço.

A estrutura, é assim vista como um sistema que congrega em si vários sistemas integrados e a conceber a diferentes escalas de intervenção onde, a estrutura global apresenta uma maior permanência e estabilidade relativamente às sub-estruturas (subáreas) que estarão sujeitas à ocorrências de maiores variações.

Ligando o conceito de estrutura ao de espaço urbano, Ronald Barthes<sup>36</sup> refere-nos que uma cidade é um tecido composto, por elementos de “valor desigual”, onde interessa avaliar os elementos fortes e os elementos neutros.

Para Manuela Raposo<sup>37</sup> a estrutura permite reduzir o universo de dados amalgamados e indistintos do ponto de vista da sua utilização projectual num número de elementos relacionáveis entre si. Os elementos susceptíveis de fazerem parte da estrutura, quer sejam de carácter edificado ou não edificado (verde), constituem elementos da paisagem.

A paisagem deverá ser estruturada por sistemas, por espaços tipológicos e por ocorrências pontuais. O que é indispensável é que as actuações por áreas, ou por ocorrências pontuais se interligam numa estrutura que lhes confira coerência/lógica, caso contrário estaremos em presença de elementos/fragmentos desconexos.

---

<sup>34</sup> Magalhães, M. R. (2001) *op. cit.*, p. 327.

<sup>35</sup> Magalhães, M. R. (2001) *op. cit.*, p.326, referenciando-se a Mouniain, J. M. S..

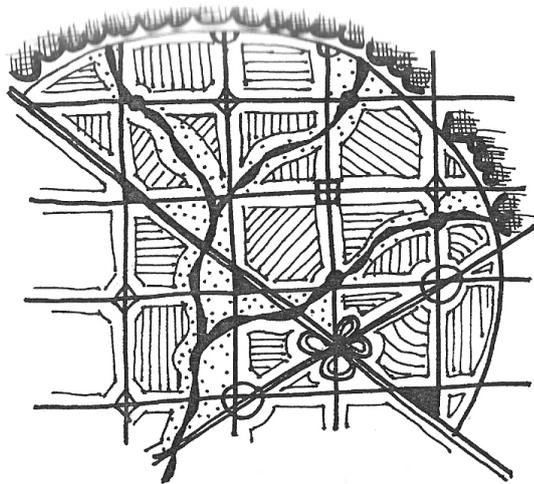
<sup>36</sup> Magalhães, M. R. (2001) *op. cit.*, p.326, referenciando-se a Azevedo, Á. L..

<sup>37</sup> Magalhães, M. R. (2001) *op. cit.*, pp.(330-338).

Para a autora, conectada numa perspectiva ecológica, a estrutura das cidades deverá ter em conta a:

- promoção do conceito de *continuum naturale*;
- promoção da ligação entre o rural e o urbano, através desse *continuum naturale*;
- utilização do conceito de tipologia ao nível do exterior urbano e rural;
- promoção da ligação das estruturas ecológicas e edificadas nas suas várias tipologias e ocorrências pontuais isoladas.

Esta ideia aparece-nos explícita na imagem abaixo, onde podemos visualizar a ligação das diferentes tipologias através de um *continuum naturale*.



Fonte: Magalhães, M. R. in *Arquitectura Paisagística - morfologia e complexidade* (2001) p. 426, referenciando-se a '*Esquema simbólico da integração entre estruturas da paisagem – ecológica e edificada. Elementos fundamentais das duas estruturas: linhas, pontos e áreas. Estrutura fechada e estrutura aberta. Sistemas húmidos e sistemas secos.*

Já Bruno Soares<sup>38</sup> nos transmite a ideia de que estrutura da cidade é uma emergência que visa a concertação dos conflitos de gestão existentes entre a continuidade da cidade e a continuidade do espaço natural.

Refere que a Estrutura Ecológica (EE) deverá ser uma referência a conceptualizar tanto técnica como normativamente. Em sentido figurado, refere-se

---

<sup>38</sup> Soares, L. J. B (2005) *op. cit.*, pp. (11 e seguintes).

a esta EE como sendo o “esqueleto” que estrutura os espaços abertos do actual território disperso.

Partindo deste pressuposto, vejamos então como as diferentes tipologias relativas aos espaços verdes da cidade evoluíram a par da concepção e necessidades das mesmas.

### **1.3. Evolução dos espaços verdes**

Como vimos atrás, o papel da vegetação na construção das cidades revelou-se bastante importante, inicialmente pela sua capacidade de transmitir aprazibilidade, identidade, simbolismo para passar a desempenhar funções sócio-ambientais decorrentes dos problemas que foram surgindo.

Actualmente encontramos-nos numa cidade em que a deturpação das funções dos lugares, das suas tipologias é de tal ordem que se perderam referências identitárias, onde a sociedade vive num processo de ampliação de escalas sócio-culturais, numa globalização de valores, pelo que estruturar estes novos lugares que surgem se tornou numa árdua tarefa, por essa mesma amplitude de questões que agora se colocam. As cidades alargaram-se e misturam-se com o campo e surgem novas tipologias de espaços verdes, as agrícolas e florestais, sem fronteiras visíveis com as tradicionais tipologias urbanas (jardins, praças, parques)

Novos conceitos de paisagem estão a surgir para dar resposta à nova paisagem que se constrói, onde conceitos de estética e beleza adquirem novos valores.

Vamos, então iniciar um nosso périplo pelas diferentes concepções de que os espaços verdes da cidade foram sendo alvo, denominando-os como:

- *verdes pontualizados;*
- *verde como pano de fundo;*
- *verde estrutural.*

Esta sucessão apresenta uma coerência cronológica e morfo-tipológica destes mesmos espaços na construção das cidades até aos nossos dias.

### 1.3.1. Verdes pontualizados

No período barroco<sup>39</sup>, os espaços verdes nas cidades eram constituídos por jardins geometricamente projectados com cariz bastante simbólico.



Fonte: <http://naturlink.sapo.pt/article.aspx?menuid=7&exmenuid=76&bl=1&cid=6372>.

Fonte: Tostões, A. *in* Monsanto, Parque Eduardo VII, Campo Grande (1992) p. 98, referenciando-se a 'La Femme Au Miroir, de Canto da Maia'.

Ainda hoje podemos apreciá-los e usufruí-los. De referir o Palácio de Versalhes datado de 1671, o seu modelo de "jardim francês" ordenado de forma rígida, modelo este que se estende por toda a Europa.

No fim do período barroco e sob a influência anglo-saxónica, começa a surgir o ideal rural na concepção dos novos espaços verdes, em parte derivados do êxodo rural e da explosão industrial que construía as novas cidades com todos os problemas que o rápido e desordenado crescimento acarreta em termos urbanísticos. Surgiram, assim, amplos espaços relvados, arborizados de formas irregulares e naturalistas. Temos como exemplo o Regent's Park como uma das melhores realizações do neo-clássico.

---

<sup>39</sup> Carvalho, J. (2003) *op. cit.*, p.217.



Fonte: Tostões, A. *in* Monsanto, Parque Eduardo VII, Campo Grande (1992) p. 19, referenciando-se a 'Jardim de S. Pedro de Alcântara'.

Verificamos, assim, que do conceito de jardim romântico, que apresentava referências formais, identitárias e simbólicas, passou-se para o conceito de maciço verde com carácter naturalista, onde a importância do desenho e da linguagem simbólica foi minimizada, possibilitando surgimento do conceito de espaço verde denominado por "*pulmão verde*" também devido à tomada de consciência de toda a problemática ambiental que decorria, levando ao assentamento em modelos que preconizavam que todo o chão urbano fosse coberto por um amplo espaço verde que a seguir contextualizamos e denominamos por *verde como pano de fundo*.

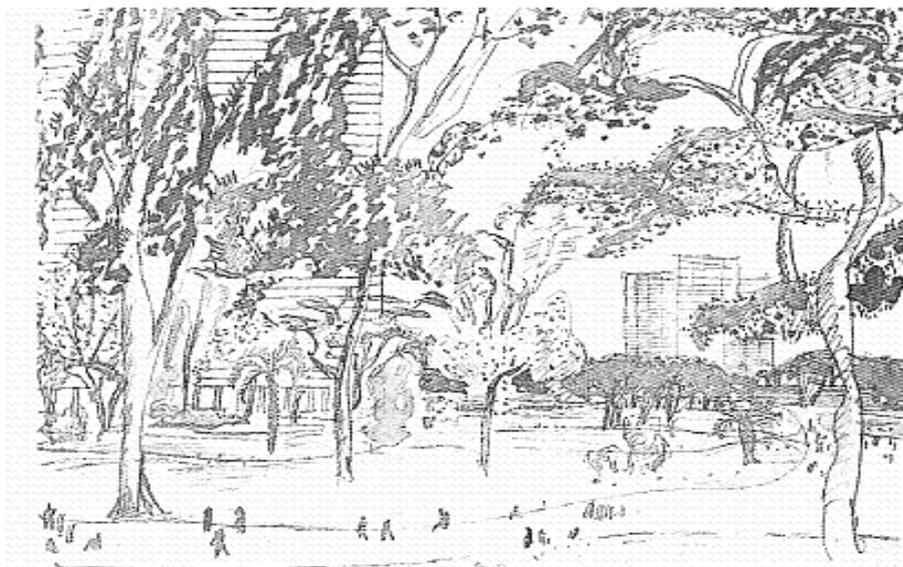
### **1.3.2. Verde como pano de fundo**

Os modelos modernistas pretendiam que todo o solo da cidade ficasse coberto por um manto verde. Não haviam fronteiras, barreiras físicas, não havia especulação imobiliária. A cidade era composta por um amplo espaço aberto e verde. Os próprios edifícios assentavam no chão sobre pilares evitando que a sua área de implantação não ocupasse o espaço destinado ao verde.

Todo este espaço exterior à habitação deveria cumprir as funções de recreio e lazer e em simultâneo funcionar como apaziguador do stress citadino, deveria

desenvolver todas as funções ecológico-ambientais que haviam sido descartadas através dos efeitos nefastos da revolução industrial e seus reflexos.

Buscava-se a estrita funcionalidade dos espaços promovendo a concepção de lugares pouco criativos, sem surpresas, ausentes de qualquer estrutura, como se pode visualizar pela imagem abaixo.



Fonte: Magalhães, M. R. in *Arquitetura Paisagística - morfologia e complexidade* (2001) p. 109, referenciando-se a '*Le Corbusier. La Ville Radieuse (1930)*'.

No entanto, apesar das boas intenções deste modelo, novas problemáticas surgem, devido, exactamente, à funcionalidade levada ao extremo promovendo a total ausência de identidade e simbologia, uma anestesia afectiva por quem percorria a cidade, de tal forma que a ausência de referências começava a promover a desorientação física e emocional.

Tornava-se assim, urgente referenciar os espaços verdes da cidade, estruturá-los, restituir-lhe referências identitárias para colmatar as necessidades agora a surgir.

### **1.3.3. Verde estrutural**

O conceito verde estrutural, como lhe chamámos, ou de "*estrutura verde*", como é denominada na literatura de referência começou a ser, efectivamente,

aflorado nas *idades jardim* preconizadas por Eduard Howard, onde pretendia a assumpção de um *contínuun* verde que penetrasse a cidade (associado à ideia de anéis verdes concêntricos com formas irregulares e interdependentes).

Do conceito de “*pulmão verde*” evoluiu-se para o conceito de “*Green belt*” ou “*cintura verde*”, altura em que se começaram a desenhar as “*cidade jardim*” de Ebenezer Howard. Do parque público, onde temos como exemplo o Central Parque de Nova Iorque da autoria de Olmsted, passou-se ao conceito do *contínuum de parques*, visualizando já a necessidade de articulação destas diferentes tipologias verdes que iam surgindo.

A alteração de realidades cidade/campo promoveu novas técnicas de planeamento e a ascensão de novas formas de saber, entre as quais a da biologia e da ecologia, pois os recursos naturais disponíveis começam a ser escassos e a sua gerência começava a ter necessidade de uma base científica planeada.

A adopção de vegetação espontânea começou a ser uma consequência directa da aplicação da ecologia onde os seus custos de manutenção começaram a ser pensados.

A estética da paisagem pastoral<sup>40</sup> porque ausente de toda a carga simbólica começou agora a ser valorizada/apreciada.

Por volta dos anos 20 e 30<sup>41</sup>, a estrutura verde começou a ser dividida entre a principal e a secundária, englobando a primeira as grandes superfícies verdes e a segunda os jardins, parques, alamedas e as pequenas áreas agrícolas e florestais que iam surgindo disseminadas e pontualizadas pela cidade.

A criação de corredores verdes que promovessem a interligação destes espaços verdes que foram surgindo tornava-se uma urgência.

Ou seja, pretendia-se contextualizar estes espaços à escala humana, atribuindo-lhes legibilidade/leitura que proporciona-se orientação.

---

<sup>40</sup> Magalhães, M. R. (2001) *op. cit.*, pp.(112-113).

<sup>41</sup> Carvalho, J. (2003) *op. cit.*, p.218.

## Capítulo 2. Funções e Tipologias dos Espaços Verdes da Cidade

*Quando uma cidade é constituída tomando em conta  
o meio em que se insere, respeita o espírito do lugar natural!.*  
(Schulz)

### 2.1. Funções dos espaços verdes da cidade

As cidades têm passado por vários processos de mudança que, por sua vez, têm levado à necessidade de adopção de novos comportamentos quer individuais quer gregários/societários no que se refere ao usufruto dos espaços verdes da cidade.

De entre as inúmeras funções que estes espaços proporcionam à qualidade de vida das populações que deles usufruem directa e indirectamente, há algumas que passamos agora a tipificar como sejam as ecológico-ambientais, as de recreio e lazer, as identitárias e culturais, as de conforto ambiental e a estruturante.

#### 2.1.1. Função ecológico-ambiental

Para o melhor funcionamento dos ecossistemas torna-se indispensável preservar os sub-sistemas que lhe estão subjacentes.

Portugal, na sua política de ambiente elegeu alguns objectivos que visam optimizar e garantir a continuidade de utilização dos recursos naturais, quer qualitativa quer quantitativamente tendo em conta:

- a manutenção dos ecossistemas que suportam a vida, através da assumpção do equilíbrio biológico e da estabilidade geológica;
- a criação de novas paisagens e manutenção das existentes, através da constituição de parques e reservas naturais, corredores ecológicos e a assumpção da necessidade de ligação

em rede dos espaços verdes urbanos e suburbanos de forma a que se estabeleça entre estes um *continuum naturale*.

Para que esta política de ambiente atinja os seus intentos, tem de cumprir o quadro legal que lhe está subjacente relativo à noção jurídica de ambiente e ao conjunto de normas que visam regular e proteger, de forma planificada, preventiva e promocional, os efeitos nocivos ao ambiente, decorrentes de todo o processo civilizacional.

Analisando a Lei de Bases do Ambiente (LBA), constatamos que as componentes ambientais e humanas; a paisagem; o património natural e construído são assumidos na perspectiva da correcta gestão da paisagem, tendo por base:

- a protecção e valorização das paisagens que, pela sua diversidade; concentração; harmonia e identidade sócio-cultural são reveladoras de importância paisagístico-cultural;
- a determinação de critérios múltiplos e dinâmicos que permitam definir as prioridades de intervenção, tanto no que concerne às áreas onde a presença humana é determinante, como nas áreas onde esta presença já não se faça sentir;
- a identificação dos valores visuais e estéticos das paisagens naturais e artificiais.

Integrado nestes princípios da LBA, está o regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional (REN), que é considerada, juridicamente, como uma “*restrição de utilidade pública*” e consubstanciada, segundo Ribeiro Teles<sup>42</sup> como um conjunto de áreas dedicadas “*à manutenção e/ou à criação da estrutura permanente de uma unidade de humanização do território*”<sup>43</sup>. *Estrutura*<sup>44</sup> essa que deverá ser constituída por

---

<sup>42</sup> Frade, C. C. F. (1999) *in* A componente ambiental no ordenamento do território, pp.(96 e seguintes), referenciando-se a Ribeiro Teles.

<sup>43</sup> Frade, C. C. F. (1999) *op. cit.*, pp.(96 e seguintes). A esta figura aplica-se o regime territorial especial que estabelece um conjunto de condicionamentos à ocupação, uso e transformação do solo, identificando as acções e objectivos compatíveis aos diferentes tipos de áreas que delimita; identifica a estrutura biofísica do território nacional integrando um conjunto de

*um elemento natural predominante que, em unidade com o homem e com a sua acção, individualizam cada unidade territorial como uma unidade de sentido intrínseca.*

A REN pretende aproximar as funções de preservação ecológico-ambientais às necessidades humanas, nomeadamente às de recreio/lazer e às de bem-estar psico-emocional pois, constatamos que o regime da REN<sup>45</sup> tem vindo, sucessivamente, a ser alterado de forma a incorporar novas formas de gestão, novos usos e compatibilidades, nomeadamente através da abertura de trilhos, caminhos pedonais e cicláveis destinados à educação e interpretação ambiental, incluindo pequenas infra-estruturas de apoio.

A par destes avanços jurídicos referentes ao usufruto sócio-ambiental, constatamos também que agora os proprietários dos solos afectos à REN<sup>46</sup> têm o direito de auferir da perequação, vendo assim as suas propriedades serem valorizadas economicamente pelas externalidades positivas que causam nas propriedades vizinhas.

Depreendemos, assim, que as funções de recreio/lazer e de amenidade/bem-estar psico-emocional, inerentes aos espaços verdes da cidade, têm vindo a ser afeiçoadas aos regimes jurídicos vigentes. Constatamos ainda que, na génese da formação da REN, já estava subentendida a necessidade de ligar estes espaços verdes em rede promovendo assim um *continuun naturale*, ou seja, promovendo a função estruturante destes espaços.

---

áreas que, pelo seu valor, sensibilidade ecológica, exposição e susceptibilidade perante os riscos naturais, são objecto de protecção especial. Temos, portanto, este instrumento jurídico que nos permite promover a defesa dos recursos naturais, a manutenção das funções vitais dos ecossistemas a nível biofísico, numa perspectiva de salvaguarda e de ocupação/uso sustentável do território<sup>43</sup>, contrariando os naturais e antrópicos processos de erosão.

<sup>44</sup> Frade, C. C. F. (1999) *op. cit.*, p.96, referenciando-se a Ribeiro Teles Esta sua abordagem leva-o a defender a ideia de uma região natural identificada pela presença dominante de um elemento dominante da natureza, a estrutura permanente funciona como um elemento arterial que promove a integração entre o natural e o artificial.

<sup>45</sup> DL n° 180 de 6 de Setembro de 2006.

<sup>46</sup> DL n° 166 de 22 de Agosto de 2008.

### 2.1.2. Função de recreio e lazer

O recreio e o lazer são actividades inerentes ao indivíduo. Estas actividades quando exercidas ao ar livre, em contacto directo com os espaços verdes, proporcionam ao homem<sup>47</sup> enquanto indivíduo e ser social, a sensação de bem-estar psicológico e uma certa amenidade que atenua o sentimento de opressão causado pelo stress citadino e o desconforto causado pelos espaços urbanos concebidos sem ordenamento estético tão importante na construção do mosaico urbano.

Em Portugal<sup>48</sup>, algumas movimentações/reivindicações em defesa dos espaços verdes, demonstram a necessidade que a população sente pelos mesmos e o anseio que estes se localizem próximo das suas habitações, levando a que na ausência do cumprimento da realização destes, pela entidade municipal local, as próprias populações os implantem. Analisemos então esses relatos.

### Exemplos práticos que referem o grau de insatisfação da população aquando da ausência dos espaços verdes da cidade

#### Exemplo 1

#### **Moradores da Ajuda conquistaram um Jardim-Miradouro.**

*O que começou por ser um jardim-manifesto, erguido pelos moradores contra um projecto do Plano Especial de Realojamento, no Rio Seco, à Ajuda, vai tornar-se um jardim oficial, desenhado pelo punho de técnicos do departamento dos Espaços Verdes da Câmara de Lisboa.*

*Esta foi uma vitória para os habitantes da Rua Giovanni Antinori e das artérias envolventes da Ajuda, já que, em finais do ano passado, o que o futuro lhes reservava era a construção de três blocos de habitação social na escarpa, em vez do jardim prometido há uma década pela autarquia.*

*Quando em Dezembro do ano passado, os moradores conheceram os planos do departamento de Habitação da câmara, que entaipavam o miradouro natural que ali existe, não só protestaram publicamente como lançaram mãos à obra, plantando árvores e arbustos no local onde até ali havia barracas ocupadas por toxicodependentes. Fizeram nova acção de protesto na última reunião do executivo camarário do ano 2000, após a qual o vereador da Habitação e o presidente da câmara lhes prometeram procurar uma alternativa para a construção dos 22 fogos de realojamento.*

*Agora têm razão para estar satisfeitos, como salienta um dos residentes, Manuel Soares, porque lhes foi dada a garantia de que os espaços verdes que esboçaram irão tornar-se uma realidade.*

*Jornal Público, 02-08-2001*

---

<sup>47</sup> Magalhães, M. R. (2001) *op. cit.*, pp.(409-411).

<sup>48</sup> Gonçalves, J. (2004) *in* Os espaços públicos urbanos na reconfiguração física e social da cidade, Tese de Doutoramento, pp.(62-66).

## Exemplo 2

### Mais Um Apelo Pelas Árvores do Marquês

#### Acção pública no jardim do Porto

*Mariana jura que costuma visitar o Jardim do Marquês, no Porto, para brincar "às caçadinhas e ao macaquinho chinês". Ontem, foi escrever uma frase num grande papel estendido em frente ao coreto, a convite da Comissão de Cidadãos em Defesa do Jardim. Desenha as letras devagar e com o cuidado de alguém que ainda faz palavras com pernas e formas redondas. "Não quero que matem as arvores", escreveu a pequena Mariana, com seis anos, corrigida de imediato pela irmã mais velha, Catarina, que lhe colocou o acento nas árvores. "Tenho pena delas e são seres vivos", justifica Mariana Reininho Araújo Toscano que - além do nome completo, dito de forma expedita - também vai adiantando que sabe que "algumas árvores vão morrer por causa do metro que vai passar por ali". "Eu também quero o metro", diz. Então qual a solução, Mariana? "Ele não pode passar um bocadinho ao lado?".*

*Para a recém-formada Comissão de Defesa do Jardim do Marquês, que já se manifestou várias vezes contra o projecto da empresa do Metro do Porto e que ontem voltou a desafiar a população a acender uma vela e a participar numa acção pública, o lema também é: "Metro sim... mas fora do jardim".*  
*Jornal Público, 10-03-2002*

## Exemplo 3

### Manifesto



*O Parque da Cidade - maior espaço verde público da cidade do Porto - está ameaçado. Sem que as intenções de ali promover "frentes urbanas" e outros empreendimentos imobiliários sejam sequer claras e totalmente assumidas, a verdade é que uma extensa área do parque será destinada a construção. O que constitui um evidente atentado contra aquilo que é, no Porto e na Área Metropolitana, um dos poucos "oásis" disponíveis para o usufruto dos cidadãos, em contacto com a Natureza.*

*O Movimento pelo Parque da Cidade pretende mobilizar os cidadãos em torno de um objectivo claro: recusar novas construções no parque e salvaguardar a integridade da área verde. Para tal, importa esclarecer, com transparência, quais as intenções da Câmara Municipal do Porto em relação a toda esta matéria, porque não seria compreensível que aquilo que a todos diz respeito pudesse ser decidido no segredo dos gabinetes.*

*Em breve, este grupo de cidadãos divulgará uma série de acções que se pretende levar a cabo, tendo em vista a sensibilização pública para a defesa do Parque da Cidade e da sua função única no plano social e ambiental.*

*Fonte: <http://parquedacidade.no.sapo.pt/manifesto-pequeno.html>*

## Exemplo 4

### Lisboa capital do nada

Lisboa, *Capital do Nada*, evento que decorreu entre 1 e 31 de Outubro de 2001 suscitou-nos múltiplas interrogações mas entre as quais ganhou força a que questionava a existência de uma crise do espaço público e as condições para operar a sua reanimação ou recentramento no quotidiano dos espaços e comunidades urbanas.



### **Elemento gráfico de Lisboa - Capital do Nada**

*Ou seja, como é que espaços onde o vazio e o nada marcam o tempo podem ser revertidos de modo a possibilitar, como afirma Teresa Alves, "(...)a criação de um sentimento de comunidade através da mobilização das populações de forma a que estas reivindicuem o espaço público como um bem colectivo de promoção da qualidade vida" (AAVV, 2002, 12). Estes espaços públicos de Marvila não são mais que uma metáfora de uma qualidade urbana paupérrima e de frágeis dispositivos de promoção da coesão social.*

*Marvila era, assim, um espaço ideal para desencadear inovadoras formas de intervenção em Espaços Públicos, a propósito de um movimento artístico, novos comportamentos colectivos, marcados pela participação, pela observação e pelo envolvimento. Os seus organizadores não esconderam estes objectivos justificando a escolha de Marvila porque "é uma zona mal amada; porque é um conjunto de bairros com muita história mas também muito futuro; porque é um território rico e variado, onde há pessoas e colectividades de grande dinamismo" (AAVV, 2002:13). Os objectivos centrais situavam-se na mudança da imagem negativa do bairro através da arte e de intervenções várias contando com a participação cidadã. O "Nada" inscrito no título do projecto seria a matéria de partida que conduziria à inversão do passado.*

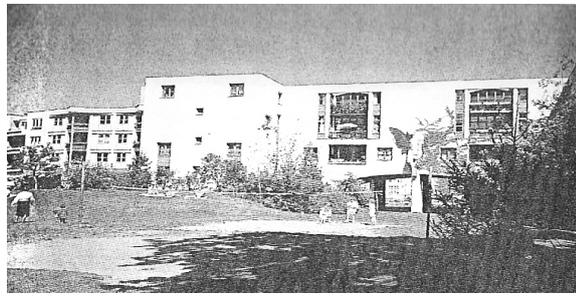
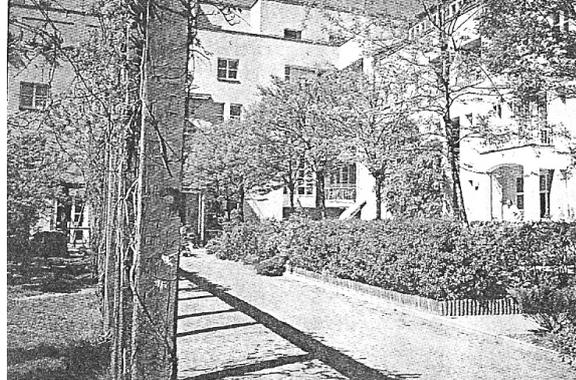
#### **Estes casos revelam que os municípios consideram que:**

- os espaços verdes localizados o mais próximo possível dos locais de residência são os mais usufruíveis, mesmo auferindo de dimensões reduzidas. O efeito da proximidade acaba assim por funcionar como uma compensação à precariedade da própria habitação ou da envolvente á mesma e por desenvolver a função de conforto ambiental;

- o valor simbólico destes espaços apoiam o desenvolvimento da identidade individual e comunitária e proporcionam a convivência entre as diversas classes etárias e grupos sociais;



Fonte: Magalhães, M. R. *in* *Arquitectura Paisagística - morfologia e complexidade* (2001) p.247, referenciando-se a 'IBA Berlim. O interior dos quarteirões é ligado por vazios criados ao nível do 1º piso.'



Fonte: Magalhães, M. R. *in* *Arquitectura Paisagística - morfologia e complexidade* (2001) p. 248 IBA de Berlim - Alguns logradouros incluem zonas privadas e semi-públicas  
E p.249 IBA de Berlim - Um logradouro projectado em colaboração com os moradores. A paisagem entre logradouros é marcada por um elemento formal forte.

- estes espaços ao pertencem ao património da cidade, acabam por estimular o sentimento de pertença e de identidade do indivíduo perante si e perante a cidade, gerando verdadeiros movimentos de cidadania.



Fonte: Tostões, A. *in* Monsanto, Parque Eduardo VII, Campo Grande (1992) p. 20, referenciando-se a 'Jardim do Príncipe Real'.



Fonte: Tostões, A. *in* Monsanto, Parque Eduardo VII, Campo Grande (1992) p. 13, referenciando-se a 'Jardim da Estrela'.

Verificamos assim que os espaços verdes, além das funções de recreio e de lazer, acabam também por exercer um importante papel no desenvolvimento dos sentimentos de pertença e de identidade individual e colectiva pelos lugares

### **2.1.3. Função identitária e cultural**

As funções proporcionadas pelos espaços verdes da cidade, ao nível da identidade, cultura individual e colectiva encontram-se de tal maneira miscigenadas, dado comporem a esfera da essência subjectiva do indivíduo, que se torna difícil a sua distinção, pelo que vamos aborda-las numa perspectiva conjunta.

Colaço Antunes apresenta uma abordagem interessante relativamente a estes conceitos, ao aproximar/correlacionar o factor identidade do homem ao factor ambiental/natural que o envolve.

O autor refere-se à noção de paisagem como um espaço que envolve o indivíduo, e correlaciona-a com a componente cultural, referindo que só desta forma é que conseguiremos quantificar/aferir economicamente a paisagem.

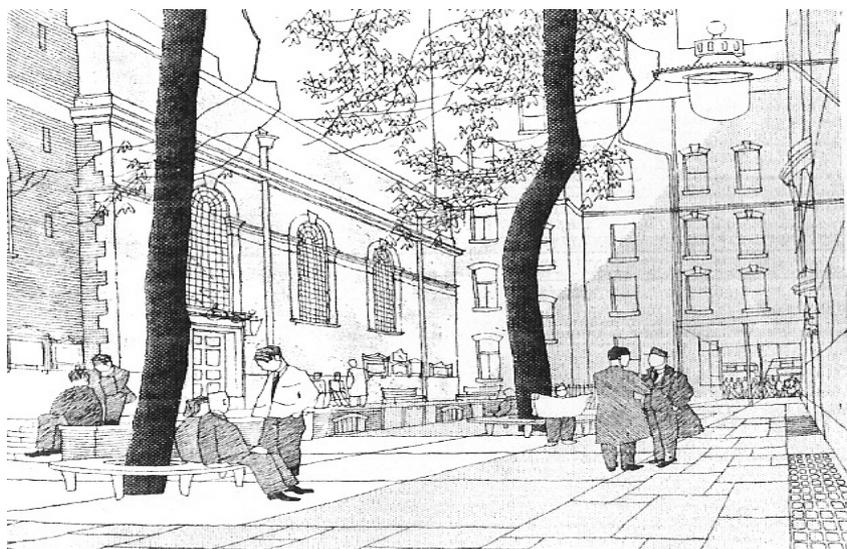
Começa por referir que a paisagem compõe os lugares da sacralidade e da individualidade, do pensar e do ser-existindo-pensando<sup>49</sup>, e que o ambiente se transformou num lugar simbólico do poder da economia.

Na sua perspectiva, o ambiente identifica-se com a paisagem mas esta não se cinge a um factor exclusivamente natural é também um factor humanizado.

A noção de “ambiente-paisagem” não contextualiza apenas a forma do território, mas também o espírito do lugar, o habitar, a expressão do ser.

A paisagem deveria ser assumida também num contexto cultural e estético das pessoas que a habitam<sup>50</sup>, na medida em que compõe a esfera da percepção humana e a sua génese cultural. Sem os factores identidade e cultura, que o homem encerra em si mesmo sobre determinado lugar, não há paisagem, mas apenas ambiente.

Desafia-nos, também, a entender a paisagem pelo ponto de vista estético e belo e ainda como elemento estruturante dos lugares.



Fonte: Cullen, G. in Paisagem Urbana (2004) p.27.

---

<sup>49</sup> Antunes, L. F. C. (2008) in Direito Público do Ambiente: Diagnose e Prognose da Tutela Processual da Paisagem, pp.(19-20).

<sup>50</sup> Antunes, L. F. C. (2008), *op. cit.*, p.100, referenciando-se ao Artigo 6º/c/1/b da Convenção da Paisagem.

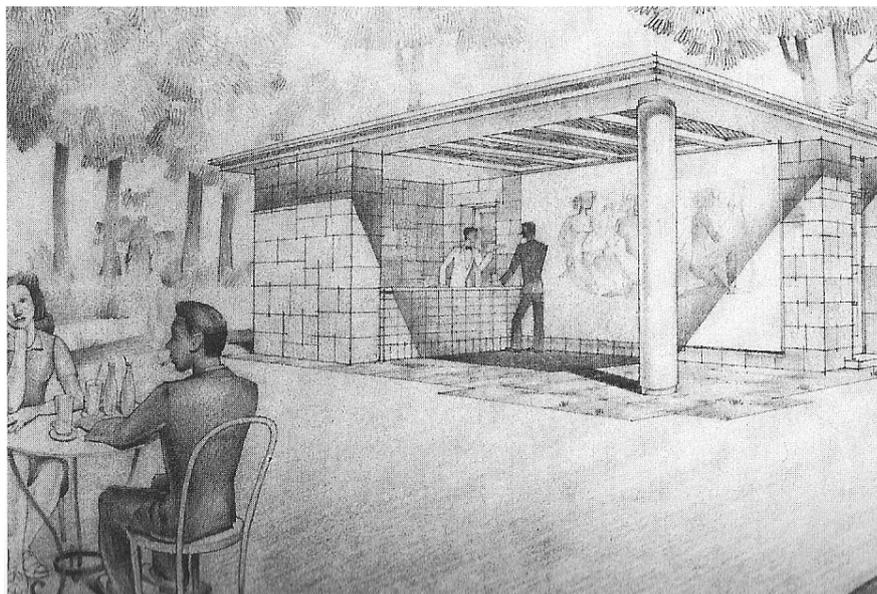
Parece-nos, pois, podermos afirmar que Colaço Antunes avança com duas novas perspectivas:

- a de criarmos o conceito de *Estrutura Cultural da Paisagem*, que preconize a salvaguarda de determinados lugares, como sejam os caminhos; as quintas; os aglomerados tradicionais; os edifícios de carácter significante. Ou seja, pretende que se promova a salvaguarda de determinadas unidades tipológicas de referência cultural, através da concepção de metodologias que assentem no conceito de Estrutura Verde e Cultural, na medida em que vê que a função estético-cultural da paisagem é normalmente penalizada pela tecnocracia orientada exclusivamente para o ordenamento dos solos (contrariamente ao ambiente que tende a ser valorizado<sup>51</sup>);
- a de promovermos a distinção entre *ambiente e paisagem*, dado que se entendermos a paisagem como um bem cultural, esta acabará por ter implícita a noção de valor económico (perspectiva interessante a explorar).

Toda esta perspectiva estético-identitária, cultural que estes espaços promovem no homem individual e social reflecte-se no ambiente das cidades, nos seus lugares.

---

<sup>51</sup> Antunes, L. F. C. (2008), *op. cit.*, pp.(95 e seguintes).



Fonte: Tostões, A. *in* Monsanto, Parque Eduardo VII, Campo Grande (1992) p. 94, referenciando-se a 'Campo Grande - Perspectiva do Botequim, assinado K.A., Março de 1947 (Arquivo D.O., C.M.L., desenho n.º. 3175) '.

Na mesma linha de pensamento do autor em apreço, encontramos Anne Cauquelin<sup>52</sup> que nos expõe o seu ponto de vista relativo à paisagem.

Para a autora a paisagem deverá ser estendível como um ambiente ecológico natural, que precisou de ser transposto para o interior da cidade para que o homem se identificasse consigo, para que não perdesse as suas referências.

Esta sua abordagem faz com que a paisagem nos apareça figurada no jardim murado e pormenorizado. O jardim privado acaba por nos referenciar ao nosso passado, às nossas memórias/ascendência, sentimentos estes semelhantes aos que a paisagem nos proporciona no que concerne às nossas memórias subjectivas, às nossas impressões percepções.

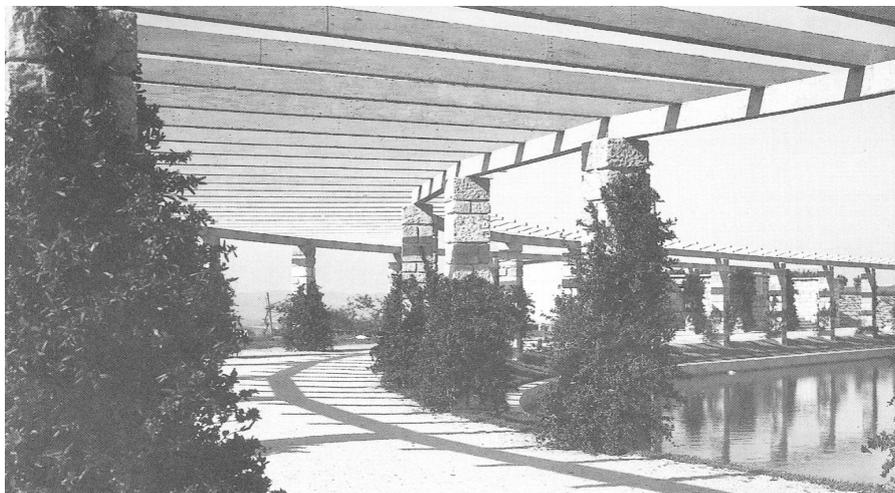
Este sentido estético<sup>53</sup>, segundo Bruno Angelis e Carlos Lobo, se desenvolvido ao nível da caracterização e sinalização dos espaços urbanos, promove a interacção entre as actividades humanas e o meio ambiente fomentando a orientação, a circulação; a distância; os pontos de vista; a escala.

---

<sup>52</sup> Cauquelin, A. (2008) *op.cit.*, pp.(10-21 e 23).

<sup>53</sup> Loboda, C. R. e Angelis, B. L. D. (2005) *in* Áreas Verdes Públicas Urbanas: Conceitos, Usos e Funções, p.133.

A vegetação confere imagem, individualidade, senso estético, quebra a monotonia, apoia a valorização visual do espaço citadino fornecendo-lhe cor, textura, movimento e perfume. <sup>54</sup>



Fonte: Tostões, A. *in* Monsanto, Parque Eduardo VII, Campo Grande (1992) p. 60, referenciando-se a 'Pérgula dos Montes Claros, Anos 40.'

Por estas perspectivas<sup>55</sup> a paisagem acaba, assim, por ser representada culturalmente e com a função de garantir um quadro de percepções sedimentado no tempo e no espaço desenvolvendo as funções de identidade tão necessárias à qualidade de vida humana.

Esta função identitária, agora focada ao nível do jardim privado, se transposta para a cidade, estará representada nos espaços verdes públicos de recreio e lazer atrás focados que, como vimos pelos relatos da população, desenvolverão os mesmos sentimentos de identidade de memória de pertença.

Verifica-se ainda que a vegetação destes espaços verdes<sup>56</sup> potencia uma relação directa entre os costumes os modos de vida, as maneiras de ver e, até, as formas do dizer. Como prática social, impõe um amplo leque de intervenções que vão desde a protecção, à definição de lugares pitorescos.

---

<sup>54</sup> Lobo, C.R. e Angelis, B.L.D. (2005) *op. cit.*, p.134, referenciando Lamas

<sup>55</sup> Cauquelin, A. (2008) *op. cit.*, p.10.

<sup>56</sup> Cauquelin, A. (2008) *op. cit.*, p.12.



Fonte: Cullen, G. *in Paisagem Urbana* (2004) p.24.

Mas para que esta função seja potenciada, torna-se necessário que esses espaços verdes públicos sejam concebidos com a preocupação do conforto ambiental, função esta que passamos agora a analisar.

#### **2.1.4. Função de conforto ambiental**

Os espaços verdes da cidade<sup>57</sup>, quando concebidos com a preocupação da qualidade de vida contextualizada no conforto ambiental, e sob uma perspectiva científica, apoiam ao controlo das temperaturas do ar; aumentam a humidade relativa, fixam e absorvem poeiras responsáveis pela insalubridade da atmosfera urbana, consomem  $CO_2$  e produzem oxigénio durante o dia.

De forma específica<sup>58</sup>, constata-se que:

- a vegetação promove na cidade a alternância das estações e da humidade; a filtragem das radiações solares, a drenagem dos solos, a atenuação da poluição, a absorção da intensidade de ruído, a atenuação da força dos ventos, serve de habitat a alguma fauna cuja

---

<sup>57</sup> Magalhães, M. R. (2001) *op. cit.*, pp.(384-387).

<sup>58</sup> Magalhães, M. R. (2001) *op. cit.*, pp.(409-411).

contribuição, ao nível da saúde humana é demonstrada pelas recentes investigações no domínio da ecologia;

- a utilização de relvados na cidade, justifica-se não só pelo aumento da humidade registada junto ao solo, mas também, pela absorção eléctrica das poeiras e pela diminuição da temperatura do ar, durante o dia, relativamente ao asfalto ou outros pavimentos impermeáveis;
- a vegetação herbácea, durante a noite promove a redução das temperaturas mínimas, pois estas são mais baixas do que sobre o solo nu (dado que durante o dia o solo armazena menos calor e de noite as perdas por radiação da superfície das plantas são elevadas);
- a vegetação arbustiva actua de forma intermédia sobre os valores da temperatura do ar e do solo, quando comparada com outros tipos de revestimento vegetal.

Tem-se verificado, ainda, que a vegetação em meio urbano apoia ao controlo de doenças e à construção de bio-indicadores importantes para a concepção das cidades.

Todas estas funções que até agora dissecamos, só atingem o seu expoente máximo se estes espaços estiverem estruturados, ligados em rede, organizados num todo coerente que proporcione leitura/legibilidade, identidade, orientação ao indivíduo, e em simultâneo proporcione a homeostasia necessária aos diferentes sistemas ecológicos.

Analisemos, então agora esta função estruturante.

### 2.1.5. Função estruturante

As cidades<sup>59</sup> deverão ser, também, constituídas por sistemas de diferentes biótopos, com corredores ecológicos que deverão funcionar como um sistema contínuo de ocorrências naturais que se interliguem e que interliguem a cidade aos verdes periféricos.

Estes sistemas deverão ser ligados em rede de forma a construírem um *continuum naturale*<sup>60</sup> que deverá, por sua vez, obedecer às seguintes características:

- continuidade: assegurada pela circulação da água, do ar, do solo, da vegetação, que por sua vez constituem habitats que permitem a circulação da fauna;
- elasticidade: que assegura a capacidade do sistema se adaptar à variabilidade dos seus elementos em que o mais evidente é a água;
- meandrização: que fomente a interface entre diferentes elementos de paisagem, aumentando o efeito de orla entre meios diferentes fomentando, assim, a movimentação de gradientes entre parâmetros físicos e biológicos;
- intensificação: para que se garanta a otimização dos anteriores parâmetros e, assim, a compensação do empobrecimento ecológico das áreas artificializadas.

Caldeira Cabral<sup>61</sup>, foi quem inspirou a formação do conceito de *continuum naturale* conceito este também presente na gênese do regime da REN.

---

<sup>59</sup> Magalhães, M. R. (2001) *op. cit.*, p.409, referenciando-se a Kunik.

<sup>60</sup> Canguero, J. (2006) *in* A estrutura ecológica e os instrumentos de gestão do território – conceito, ferramenta, operacionalidade, p.21. *continuum naturale* definido na LBA como: “sistema contínuo de ocorrências naturais que constituem o suporte da vida silvestre e da manutenção do potencial genético e que contribui para o equilíbrio e estabilidade do território”.

<sup>61</sup> Frade, C. C. F. (1999) *op. cit.*, pp.96, referindo-se a Ribeiro Teles, que por sua vez obteve a sua inspiração em Caldeira Cabral - Uma tese pioneira que veio a ser utilizada nos Estados Unidos, estando presente, na tradição mais da Europa Setentrional, na figura dos corredores, que vêm desde Carlos Magno.

*Continuum naturale* é:

“a estrutura presente na paisagem que garante a compatibilização do artificialismo da cidade e da agricultura com a natureza”.

Este conceito do *continuum naturale* acabou por ser materializado no DL 380/99 de 22 de Setembro<sup>62</sup> através da figura da Estrutura Ecológica Municipal. Segundo este diploma, a EEM<sup>63</sup> deverá ser constituída por um conjunto de ocorrências que, de um ponto de vista ecológico-ambiental, estruturam tanto os espaços rurais como os urbanos.

O *continuum naturale*, conceptualiza-se, assim, como um instrumento capaz de assegurar o princípio da *Homeostasis*, no que concerne à paisagem moderna. Ou seja, pretende consubstanciar a territorialização da *homeostasia*, preservando as estruturas fundamentais da paisagem que, em meio urbano, penetram no tecido edificado através de uma continuidade tentacular e assumindo diferentes formas e funções, cada vez mais urbanas, que vão desde a ocupação de espaços de recreio e lazer, ao enquadramento de infra-estruturas e edifícios até à praça ou rua arborizada. Para que este princípio esteja garantido o *continuum naturale* terá de ser estruturado.

Por estrutura<sup>64</sup> entende-se a organização das entidades em sistemas ou redes mais ou menos contínuos, integrados e estabelecendo uma ordem num corpo mais vasto, onde se poderão evidenciar diferentes hierarquias, ou seja:

---

<sup>62</sup> DL 380/99 de 22 de Setembro, Secção II - “Interesses públicos com expressão territorial” art.14.º- “Estrutura Ecológica”, da seguinte forma:“1. Os instrumentos de gestão territorial identificam as áreas, valores e sistemas fundamentais para a protecção e valorização ambiental dos espaços rurais e urbanos, designadamente as áreas de reserva ecológica; 2. O programa nacional da política de ordenamento do território, os planos regionais, os planos intermunicipais de ordenamento do território e os planos sectoriais relevantes definirão os princípios, as directrizes e as medidas que concretizam as orientações políticas relativas às áreas de protecção e valorização ambiental que garantem a salvaguarda dos ecossistemas e a intensificação dos processos biofísicos; 3. Os planos municipais de ordenamento do território estabelecerão, no quadro definido pelos instrumentos de gestão territorial cuja eficácia condicione o respectivo conteúdo, os parâmetros de ocupação e de utilização do solo assegurando a compatibilização das funções de protecção, regulação e enquadramento com os usos produtivos, o recreio e o bem-estar das populações.”.

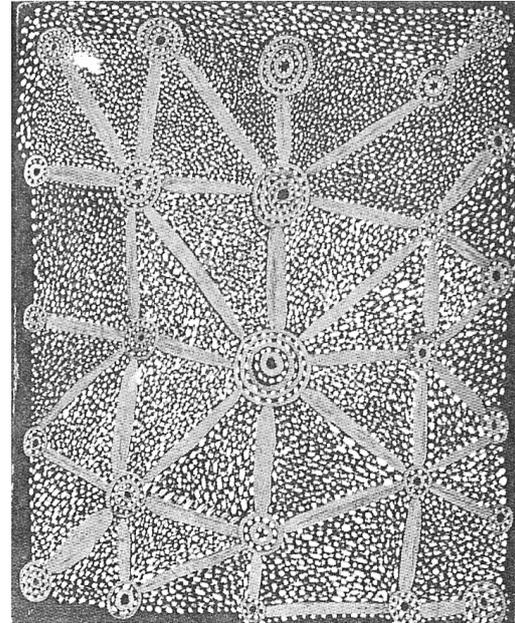
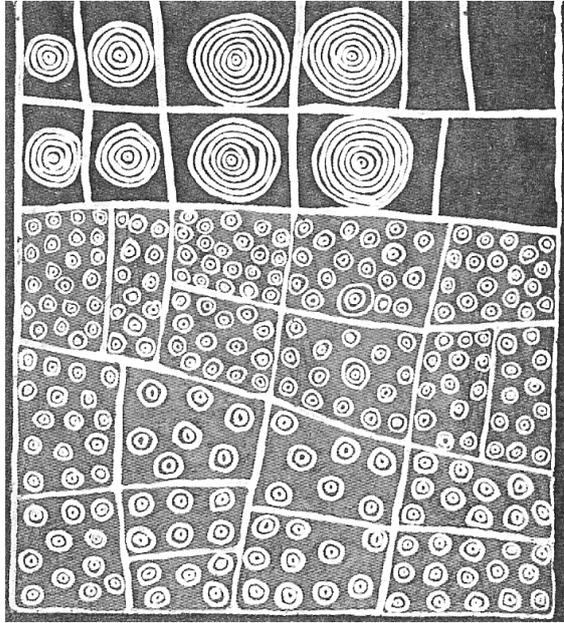
<sup>63</sup> Tem implícitas as noções de protecção e valorização ambiental, associadas às preocupações de defesa da qualidade ambiental e da conservação da natureza e potenciação, promoção, reabilitação, recuperação e restauro das componentes ambientais.

<sup>64</sup> Canguero, J. (2004) *op.cit.*, pp.(19-29)

*“Estrutura” é o “todo” que compõe o “terminus”*

*O “todo” só resulta coerente se soubermos agregar as partes, tecer os seus limites e cosê-los*

*com sabedoria*<sup>65</sup>



Fonte: Magalhães, M. R. *in* *Arquitectura Paisagística - morfologia e complexidade* (2001) p. 322, referenciando-se a ‘*John Tjakamarra, Journey Storey, pintura 1972. Por analogia esta imagem sugere a estrutura e as Áreas Tipológicas.*’.

Fonte: Magalhães, M. R. *in* *Arquitectura Paisagística - morfologia e complexidade* (2001) p. 323, referenciando-se a ‘*Shoety Lungkarda Tjngarrayi, pintura sem título, 1972. Estas duas pinturas aborígenes exemplificam, por analogia, estruturas diferentes. A segunda é hierarquizada, ao contrário da primeira.*’.

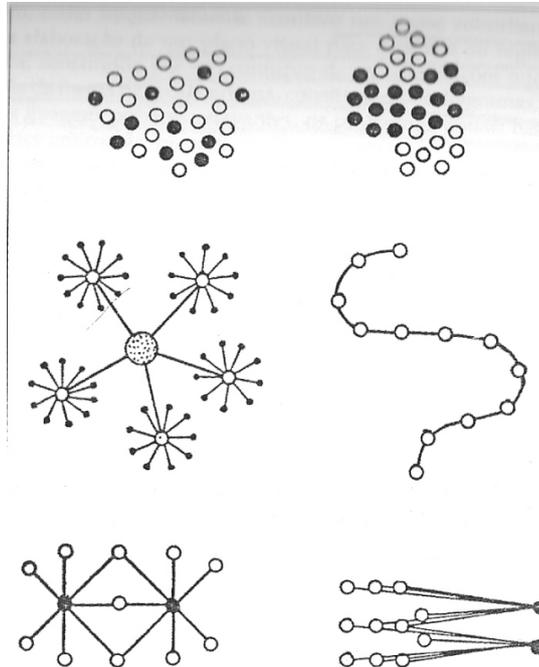
A estrutura estabelecida com uma base de organização formal e funcional do espaço deverá identificar e hierarquizar os elementos mais significativos reforçando, assim, os diferentes espaços tipológicos intersticiais (as ocorrências pontuais fora da estrutura, sempre que possível, dever-se-ão submeter à sua ordem <sup>66</sup>)

---

<sup>65</sup> Canguero, J.(2004) *op.cit.*, pp.(19-29), embora aqui o autor também se refere à paisagem e à estrutura territorial, não só à ecológica

<sup>66</sup> Existem determinadas situações em que não é possível estabelecer uma estrutura perfeitamente definida, ficando em aberto o fechar dessa estrutura, quer através da sobreposição de outras estruturas, ou de outras áreas já concorrenciais no território, ou até de áreas já consolidadas e com determinada lógica.

Ou seja, exprime uma estreita subordinação das partes ao todo e das partes entre si, para que se cumpram funções complementares (funções essas que determinam uma estrutura ou uma sub estrutura<sup>67</sup>).



Fonte: Magalhães, M. R. in *Arquitectura Paisagística - morfologia e complexidade* (2001) p. 200, referenciando-se a 'Kevin Lynch. *Ligação entre elementos urbanos com vista à construção da imagem urbana.*'.

*A função estruturante a nível ecológico-ambiental deverá:*

- promover a protecção e conservação da integridade biofísica de ecossistemas fundamentais e a produtividade biogenética de áreas naturais tais como os sapais; dunas; zonas húmidas; núcleos vegetais; biótopos;
- garantir a permanência da diversidade e raridade de ocorrências biofísicas, as geológicas e paisagísticas;
- preservar o equilíbrio de zonas de elevada fragilidade ecológica, como sejam as áreas em risco de erosão; as escarpas; os ecossistemas naturais; e outras estruturas fundamentais da paisagem (festos, talvegues, colinas);

---

<sup>67</sup> Canguero, J. (2004) *op.cit*, p.29.

- recuperar ou restaurar áreas degradadas de elevado potencial ecológico e natural, tais como as devidas à erosão, infestação, inertes, edificabilidade;
- reconhecer e avaliar gradientes e polaridades ecológicas e naturais no território de forma a se estabelecerem conexões valorizadoras dos sistemas ecológicos e naturais e do território geral através dos corredores ecológicos, por exemplo.

*A função estruturante a nível urbano deverá:*

- limitar, potenciar, mitigar a influência das actividades humanas, avaliando os riscos, recursos e aptidões naturais tais como a agricultura, silvicultura, edificabilidade, turismo;
- inflectir e corrigir as tendências de uso nocivas aos sistemas territoriais que apresentem mais-valias ecológicas e naturais;
- criar e valorizar ocorrências naturais, tais como cinturas e/ou penetrações verdes, numa perspectiva de eco-urbanismo;
- estabelecer estratégias de planeamento e gestão com vista ao melhor uso ocupação e transformação do território.

A Estrutura Ecológica (EE) pode ser subdividida nas noções de Estrutura Ecológica Principal e Estrutura Ecológica Secundária.

Embora existam diferentes terminologias técnicas tecidas por diferentes autores<sup>68</sup>, para significar estes mesmos conceitos, vamos expor a forma como

---

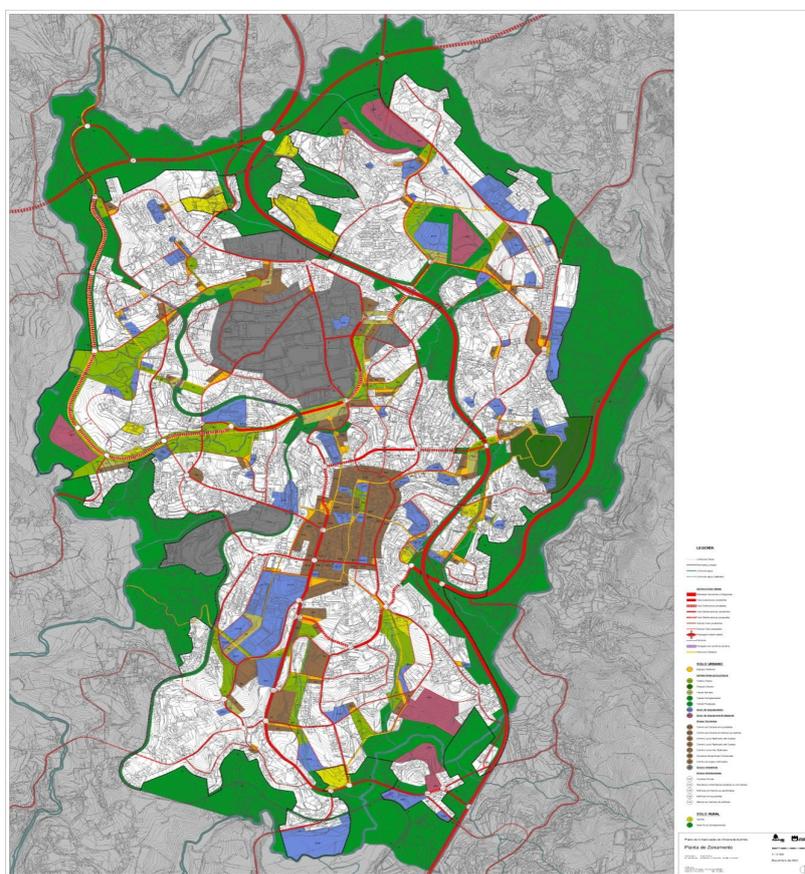
<sup>68</sup> Manuela Raposa Magalhães define-nos “Estrutura Ecológica Urbana” como: “um subconjunto do conceito de “Estrutura Verde Urbana” (EVU), no qual se pretende assegurar e salvaguardar a diversidade e riqueza biológica, ao nível da cidade, assumindo, assim, a forma de sistema fundamental. A EVU pode, ainda, ser analisada nas componentes de uma Estrutura Verde Principal e Estrutura Verde Secundária. A Estrutura Verde Principal (EVP) irá integrar à estrutura ecológica municipal (EEM) constituindo, também, um elemento estruturante da cidade, e é composta pelos terrenos da REN e outros espaços verdes de grande dimensão.

A Estrutura Verde Secundária (EVS) irá corresponder aos espaços verdes de menor dimensão e disseminados pela cidade como sejam os jardins, pequenas hortas urbanas, entre outros.

Isabel Loupa Ramos<sup>69</sup> conceptualiza a Estrutura Ecológica Principal (EEP) e Estrutura Ecológica Secundária (EES).

A EEP representa os grandes contínuos verdes existentes, que asseguram as principais funções de paisagem natural ao penetrarem nos aglomerados urbanos e promovem a ligação da paisagem envolvente ao centro da cidade podendo criar, assim, um suporte de fluxos de peões de maior amplitude.

A EES constitui o prolongamento desta estrutura verde para o interior do espaço urbano consolidado, integrando os espaços exteriores directamente ligados à habitação e aos equipamentos colectivos.



Representação a proposta de concepção do verde estruturante ao nível do PU da Cidade de Oliveira de Azeméis

---

<sup>69</sup> Ramos, I. L., cadeira de Estrutura Ecológica Urbana, Mestrado em Ordenamento da Cidade (2004/2005), referenciando-se a Manuela Raposo Magalhães.

Estas estruturas, EEP e EES, à escala da cidade são consubstanciadas em diversas tipologias que se encontram disseminados pelo seu meio.

À escala da cidade alargada, que atrás referimos, a EEP e a EES vão surgindo de forma desordenada e um pouco caótica, sem estrutura.

A EEP corresponde aos espaços de maior dimensão verdes agrícolas; florestais; áreas de REN.

A EES vai pontecendo a cidade com pequenos espaços verdes desejavelmente ligados em rede, compondo uma mistura de tipologias que podem ir desde os espaços agrícolas e florestais de pequenas dimensões, constituindo as pequenas hortas urbanas privadas; os jardins privados; os jardins e parques públicos; os pequenos canteiros urbanos e as próprias alamedas que têm vegetação e que poderiam formar corredores ecológicos.

Passemos então a contextualiza-las *per si*.

As diversas tipologias relativas à EEP<sup>70</sup> consubstanciam-se na massa de *continuum naturale* que penetra na cidade. Este contínuo, além da função ecológico-ambiental, contribui para a criação da estrutura global da paisagem, ligando a cidade ao campo (à escala da actual cidade alargada, a distinção entre cidade e campo já não é visível, conforme vimos no capítulo anterior.)

As tipologias representativas da EEP<sup>71</sup> respeitam às áreas REN<sup>72</sup>, da RAN<sup>73</sup>, áreas florestais, áreas do Domínio Hídrico<sup>74</sup>; os sítios e as ZPE do processo da

---

<sup>70</sup> Carvalho, J. (2003) *op. cit.*, p.220.

<sup>71</sup> Canguero, J. (2004) *op. cit.*, p.39.

<sup>72</sup> No que concerne às áreas de REN deve dar-se especial atenção aos critérios de delimitação das linhas de água, áreas de infiltração máxima, áreas de risco de erosão, estuários, faixa de protecção da zona litoral, dunas primárias e secundárias e leitos dos cursos de água. Como são por norma sistemas complexos e difíceis de objectivar dada a grande heterogeneidade biofísica, sócio-cultural e urbanística do território, deverão merecer uma análise crítica antes de integrarem a EE.

<sup>73</sup> No que diz respeito às áreas de RAN, os solos a integrar a EE deverão ser aqueles que apresentam, pelas suas características naturais, maiores potencialidades para a produção de biomassa vegetal e contribuam para reforçar a malha da EE, sempre na perspectiva de manutenção do *continuum naturale* e de excelência paisagística. Encontram-se aqui os solos associados a corredores naturais, ribeirinhos, tal como solos orgânicos associados a condições fisiográficas depressionárias e caracterizados por má drenagem.

<sup>74</sup> Nas áreas relativas ao Domínio Hídrico podem incluir-se as que pertencem ao domínio marítimo, fluvial e lacustre, canais, valas e pântanos. Especial referência merece os leitos, margens adjacentes e zonas adjacentes (integrando estas últimas zonas “non aedificandi” e zonas de

Rede Natura 2000 as áreas protegidas e classificadas ao abrigo do DL nº19/93 de 23 de Dezembro e outras áreas de reconhecido valor ecológico e ambiental; corredores de conectividade; áreas degradadas e a recuperar. Os verdes urbanos, nomeadamente os de maior dimensão, como sejam os parques urbanos<sup>75</sup>; parques supra-locais<sup>76</sup>; a integrar também a EEP.

Podemos visualizar os contornos de uma EEP através da seguinte imagem

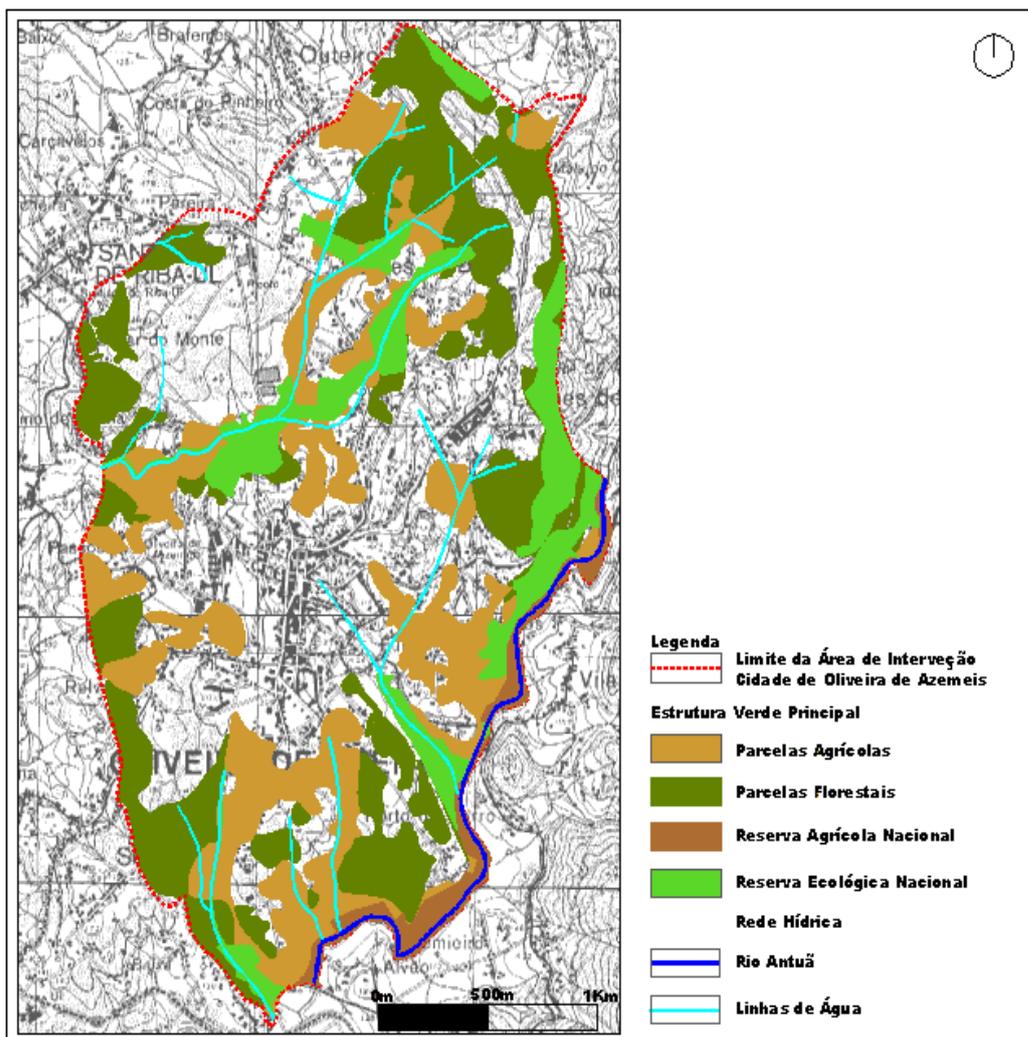
---

“ocupação condicionada”). Deve ainda ter-se particular atenção à delimitação das áreas contínuas às margens que se encontrem dentro do limite da maior cheia conhecida ou de 100 quando se desconheça esse mesmo limite.

<sup>75</sup> Gonçalves, F. A. C. (2004) *op. cit.* p.48 São constituídos por grandes áreas ajardinadas que servem como local de encontro e lazer, normalmente usufruídos tanto pelos habitantes do bairro como da cidade em que se inscrevem. A sua localização preferencial não deverá ultrapassar os 1000m e a superfície mínima deverá corresponder a 3 hectares

Estes lugares poderão ainda incluir elementos propícios ao desenvolvimento de actividades culturais e desportivas. A sua concepção deverá ter em conta a implementação, a estratificação de espécies e animais com diferentes intensidades, podendo até incluir zonas protegidas; deverá ser promovida a substituição de relvados ornamentais por prados de manutenção extensiva. Dever-se-á fomentar a sua manutenção natural com espécies autóctones e em determinados locais permitir o crescimento de vegetação espontânea, tal como o desenvolvimento de espécies de flores que melhor correspondam às funções biológicas necessárias à fauna.

<sup>76</sup> Gonçalves, F. A. C. (2004) *op. cit.*, p.49 São constituídos por grandes áreas verdes que servem de elementos de transição aos parques metropolitanos e às áreas ambientais de valor natural. Apresentam como função a permissão a um maior contacto com os ciclos naturais e à manutenção da biodiversidade.



Representação da EEP\_ tipologia dos grandes maciços verdes  
Cidade de Oliveira de Azeméis

As diversas tipologias da EES consubstanciam-se nos pequenos espaços verdes disseminados pela cidade, articulados ou não entre si, representados pelos jardins (áreas verdes formais<sup>77</sup>); jardins ornamentais<sup>78</sup>; áreas de jogo e estar<sup>79</sup>;

<sup>77</sup> São constituídos por áreas de média dimensão, integradas em bairros ou áreas urbanas consolidadas, destinados a permitir o enquadramento do espaço construído e, simultaneamente, bem-estar e o esparecimento dos residentes. Podem incluir espaços para o jogo e para o desporto ao ar livre. Deverão ser localizados, preferencialmente, a uma distância inferior a 500 metros das habitações, e a sua dimensão deverá ser superior aos 3000m<sup>2</sup>. Em regra estes espaços são intensamente utilizados pelos vários escalões etários.

<sup>78</sup> Gonçalves, F. A. C. (2004) *op. cit.*, pp. (48-50), Podem ser privados ou públicos. Caracterizam-se pelas suas díspares dimensões, a par do cuidado ao nível da selecção da flora e das espécies arbustivas e arbóreas que os compõem. A sua concepção deve ter em conta a pavimentação, que em caso de existência deverá ser retirada (total ou parcialmente). A pavimentação dos caminhos apenas deverá ocorrer quando estritamente necessário. Por seu lado,

hortas urbanas e “quintas”<sup>80</sup>; árvores de alinhamentos<sup>81</sup>; verde pontualizado<sup>82</sup>; áreas pouco utilizadas na cidade<sup>83</sup>.

Pode-se observar a dispersão pontualizada destas tipologias, em meio urbano, através da seguinte imagem

---

os mesmos devem ser ampliados e deve ser promovida a sua ligação a outras áreas verdes já existentes e deve ser concebido um desenho individual para cada uma das zonas adequado às relações espaciais preexistentes.

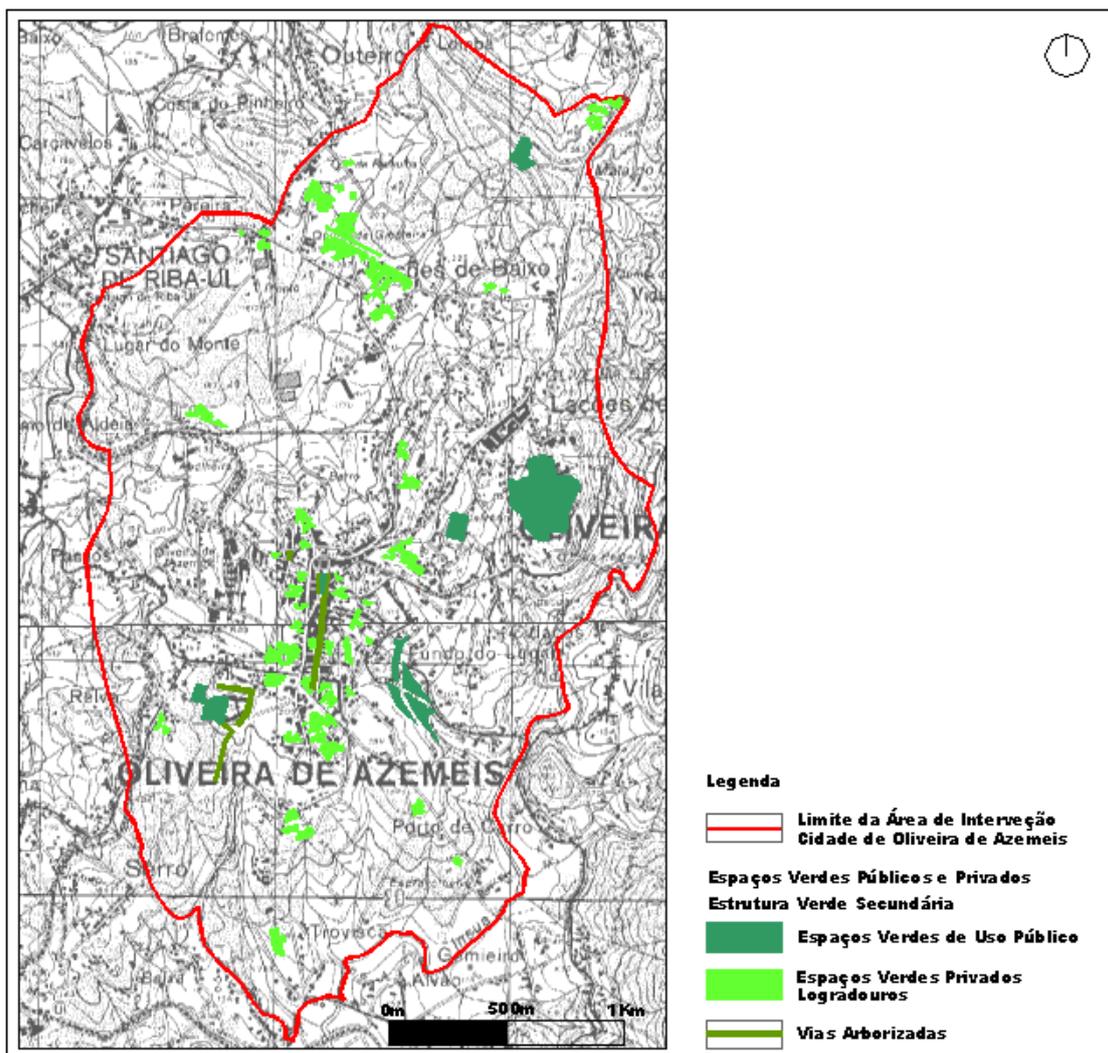
<sup>79</sup> Referem-se a elementos de pequenas dimensões, integrados em áreas habitacionais e acessíveis através de itinerários pedonais, apresentando como objectivo proporcionar a satisfação de necessidades básicas relativas ao recreio e usufruto do ar livre dos moradores locais. Estas áreas são, normalmente, de pequenas dimensões, devido às altas densidades dos tecidos edificados interiores da cidade sendo normalmente utilizadas por comunidades de vizinhos melhorando a sua qualidade de vida. A concepção destas áreas, tanto por questões ambientais como por questões sociais, deverá ser liberta de materiais artificiais, principalmente se localizada no interior dos quarteirões como logradouros. Para além do mais, deve evitar-se que se edifiquem os terrenos imediatamente vizinhos vazios, devendo estes sempre ser sujeitos a um planeamento dos espaços livres, tendo em conta as necessidades globais da paisagem urbana. Estes espaços deverão, ainda, permitir a colonização espontânea de plantas e animais nos jardins que sejam pavimentados com pedras soltas.

<sup>80</sup> Gonçalves, F. A. C. (2004) *op. cit.*, p. 54 Estes são espaços na proximidade dos espaços edificados que, dada a sua permeabilidade, permitem incorporações de matéria orgânica e de vida microbiana aumentando, assim, a manutenção das cadeias tróficas.

<sup>81</sup> Gonçalves, F. A. C. (2004) *op. cit.*, p. 50 Cumprem tantas funções que não devem faltar em qualquer espaço urbano, desde que o mesmo o permita em termos espaciais e técnicos. Integram e materializam corredores verdes que se aproximam e penetram até ao interior da cidade, favorecendo inclusivamente algumas fachadas de edifícios.

<sup>82</sup> É aquele espaço aberto com pontuações construídas por árvores ou arbustos isolados ou ainda elementos edificados isolados.

<sup>83</sup> Gonçalves, F. A. C. (2004) *op. cit.*, p. 54 Referem-se aos terrenos abandonados; áreas sem uso nas quais pode haver vegetação espontânea e que se revelam essenciais ao equilíbrio da estrutura urbana. Apresentam, a nível ambiental, a função de reduzir assimetrias de temperatura e humidade no ar (pois são áreas da cidade onde a relação entre a atmosfera e o solo se estabelece de forma directa). A sua concepção deverá ter em atenção o cumprimento de uma determinada função de reserva no sistema urbano; manter um potencial de biótopos, sobretudo em zonas industriais e áreas de serviços. Podem constituir fonte de reserva para futuras utilizações.



Representação da EES\_ tipologia dos pequenos espaços verdes  
Cidade de Oliveira de Azeméis

## 2.2. Tipologias de Uso e de propriedade

Há que considerar e distinguir, agora, os diversos usos que podem ter os espaços verdes da cidade e há que considerar, também, a sua propriedade que, basicamente, pode ser pública ou privada

Jorge Carvalho<sup>84</sup>, ao coordenar os estudos no Plano de Urbanização de Oliveira de Azeméis estabeleceu um zonamento relativo aos espaços verdes da cidade que os tipifica nas duas perspectivas (funcionais e de propriedade).

<sup>84</sup> Carvalho, J. (2006) *in* Plano de Urbanização de Oliveira de Azeméis, proposta de regulamento.

Em concreto as zonas consideradas foram as seguintes:

- *Verde Urbano (VU): deverá vir a exercer as funções ambientais e lúdicas e articular-se funcionalmente com zonas confinantes e integrar percursos pedonais de atravessamento. Deve ser fortemente arborizado; Incluir instalações de apoio e animação. Deve integrar o domínio público.*
- *Parque Urbano (PU): nas existências dever-se-ão respeitar as referências históricas e simbólicas e intensificadas as funções lúdicas e turísticas.*
- *Verde Terreiro (VT): deverá desenvolver as funções lúdicas de estadia e/ou de estacionamento, necessariamente associadas às funções confrontantes. Deve ser fortemente arborizado e não apresentar muros, ou outras barreiras à utilização pública. Pode ser público ou privado (neste caso integrando os lotes confrontantes e com o ónus de utilização pública)*
- *Verde Complementar (VC): deverá exercer funções ambientais, lúdicas, ou agro-florestais, podendo incluir instalações de apoio e/ou animação. Pode integrar quer funcionalmente quer a nível fundiário, as zonas especiais confinantes.*
- *Verde Protecção (P): deverá exercer as funções ambientais ou de protecção às infra-estruturas, devendo ser arborizado ou agricultado. Pode ser público ou privado, sendo desejável a manutenção em posse privada e que venha a constituir logradouros de lotes urbanos.*
- *Quintas (Q): Destinam-se, preferencialmente às funções de uso turístico, culturais e/ou associativos. Devem integrar antigas casas agrícolas e as respectivas estruturas de apoio, respeitando as suas características originais e patrimoniais. Não é permitido o seu fraccionamento fundiário.*

Pela análise destas propostas regulamentares, torna-se interessante a sua confrontação com as teorias atrás expostas, como seja, a abordagem cultural da paisagem, ponto de vista de Colaço Antunes e outros autores e a constituição de uma EE estruturante exposta por Manuela Raposo Magalhães e outros autores.

Exemplificamos, assim, a proposta atrás exposta

Funções/ Tipologias	Ecológico ambientais	Recreio e lazer	Identitárias e culturais	Estruturantes
VU				
PU				
VT				
VC				
VP				
Q				

Posse de Propriedade	Propriedade Pública	Propriedade Privada
VU		
PU		
VT		
VC		
VP		
Q		

Após a análise das tipologias funcionais verificamos que umas devem pertencer ao domínio privado, outras ao domínio público e que, por detrás deste estatuto jurídico está a permissão ou a privação do acesso físico aos mesmos, (muito embora existam espaços que pela sua localização e morfotipologia tenham o acesso permeável ao público, tornando-os assim, com um carácter semi-público/semi-privado, ao nível do usufruto).

Esta dualidade é geradora de conflitos, exprime o nosso quadro jurídico, já que o direito de propriedade privada do solo tem como inerência a função social que, por sua vez, encerra também a função ambiental.

Apesar da existência de diversas teses jurídicas contraditórias, relativas a estas funções serem ou não inerentes ao cerne jurídico do direito de propriedade privada o certo é que a propriedade privada faz recair sobre o seu proprietário todos os encargos, quer ao nível de impostos, que ao nível da manutenção/preservação da sua propriedade, sem qualquer participação pública para a manutenção da mesma.

Surge-nos, então, a questão de saber como poderemos compensar o proprietário privado pelas despesas que sobre ele recaem.

Ou seja, a questão para a qual pretendemos resposta, prende-se com o conflito existente entre os direitos e deveres que recaem sobre o proprietário privado dos espaços verdes da cidade *versus* as externalidades positivas que estes proporcionam à generalidade da população traduzíveis, em determinados casos, em mais-valias directas auferíveis pelos proprietários detentores dos terrenos com capacidade construtiva, sem que qualquer destes, compensem os proprietários desses espaços verdes.

## Capítulo 3. Valor dos Espaços Verdes da Cidade

### 3.1. Solo, direitos e deveres

O solo desempenha um papel único em diversos aspectos da vida económica, social e política<sup>85</sup> e, tal como nos refere Paulo Correia:

- (...) *é um recurso originalmente natural, disponível antes da intervenção do homem, é único nas suas qualidades como factor de produção; é fixo quanto à sua localização, não é possível aumentar o volume da sua oferta potencial (...)*
- (...) *tem um lugar importante na sociedade, na medida em que associa o poder político à sua posse, utilização, jurisdição e administração.(...)*
- (...) *nas complexas relações sociedade-teritório gera inúmeras situações de conflito, por ser difícil permitir apropriação absoluta de uma parcela de terreno por um indivíduo sem ir contra os interesses da comunidade e seus sub-conjuntos*<sup>86</sup>.(...)

É sobre este solo que é propriedade de alguém e a quem são reconhecidos direitos e deveres<sup>87</sup>, que nos vamos agora debruçar.

Segundo Carvalho<sup>88</sup>, a apropriação do solo teve início a partir do momento em que o homem se tornou sedentário, mas foi na Idade Média que o homem se apropriou de grandes áreas, período em que a propriedade privada adquire um carácter político (confundindo-se o poder público do príncipe com o direito privado da propriedade).

No período que ocorre entre os séculos XV e XVII é reconhecida a privatização generalizada da propriedade. Posteriormente, com o liberalismo económico, o conceito individual de propriedade desenvolve-se através da livre iniciativa, pois importava libertar a propriedade dos entraves e restrições até então estabelecidos. Esta fase de privatização constituiu um grande entrave às intervenções públicas que preconizavam opções colectivistas de socialização do solo, consubstanciadas nas figuras da nacionalização e municipalização (pois o

---

<sup>85</sup> Correia, P. (2002) *in* Políticas de Solos no Planeamento Municipal, p.23.

<sup>86</sup> Correia, P. (2002), *op. cit.*, p 24.

<sup>87</sup> Carvalho, J. (2003), *op. cit.*, p.299.

<sup>88</sup> Carvalho, J. (2003), *op. cit.*, p.267.

fluxo de migração da população das aldeias para as cidades levou a que o espaço citadino ficasse sobrelotado gerando problemas ao nível da higiene, da salubridade, do ordenamento, como vimos no Capítulo I, o que levou á necessidade de regulamentar a propriedade privada, atribuindo-lhe direitos e deveres).

Actualmente o direito de propriedade privada do solo está consagrado na Constituição da República Portuguesa nos nºs 1 e 2 do artigo 62<sup>89</sup>, que determinam que:

*“ a todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou morte”.*

*“a requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efectuadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização”*

Este direito, considerado como um direito fundamental, caracteriza-se pelo reconhecimento ao proprietário de distintos tipos de faculdades. designadamente o *poder-ter* e o *poder-usufruir*.

É um direito fundamental de natureza análoga aos direitos liberdades e garantias, em relação o qual a Constituição permite que o legislador modele o seu conteúdo jurídico, ampliando-o ou comprimindo-o, bem como que crie regras consoante o tipo e função que este venha a desempenhar na sociedade, a par das diferentes concepções políticas, económicas e sociais do momento. Não é, no entanto, permitido ao legislador intervir no seu núcleo essencial.

Ou seja, embora o direito de propriedade seja um direito protegido constitucionalmente<sup>90</sup>, não é um direito absoluto<sup>91</sup>, na medida em que dependente

---

<sup>89</sup> Correia, F. A. (2004) *in* Manual de Direito do Urbanismo – Vol. I, pp.(595 e seguintes).

<sup>90</sup> Correia, F. A. (1989) *in* o Plano Urbanístico e o Principio da Igualdade, pp.(313 e seguintes). Portanto, o legislador é quem pode, por direito, estabelecer a produção de normas que permitam caracterizar a propriedade privada como um direito individual, direito este que deverá respeitar o conteúdo fundamental da garantia da propriedade privada e observar os princípios constitucionais da proporcionalidade e da igualdade; não pode o legislador adoptar medidas individuais e concretas, mas sim fixar direitos e deveres aos respectivos proprietários (art.º 18º, nº3 da CP).

de uma pluralidade de leis ordinárias, que implicam imposições/limites quanto às suas faculdades.

Assim, a actual perspectivação da propriedade privada acaba por estar imbuída numa visão pluralista, que permite, ao legislador, modelar o conteúdo dos usos e funções do solo consoante o melhor desempenho deste para a sociedade, levando a um entendimento da propriedade privada que lhe aponta como função garantir a liberdade e desenvolvimento de cada pessoa, sem descurar, contudo, a função social que a mesma desempenha.

Esta dupla função (individual e social) da propriedade alerta-nos para o facto de que, apesar do proprietário auferir, legalmente, do direito à “posse” e usufruto do solo, tem também de respeitar a função social que a mesma desempenha.

Orna-se, pois, relevante aferir em que se traduz esta função social.

### 3.1.1. Função social do solo

Para Alves Correia, a função social da propriedade encerra-se na própria natureza social do homem<sup>92</sup>, que, relacionada com a evolução económica e política

---

<sup>91</sup>Correia, F. A. (2004) *op. cit.*, pp.(603 e seguintes), referenciando-se a Gomes Canotilho e Vital Moreira, que são da opinião de que o direito de propriedade privada não é garantido em termos absolutos, mas dentro de certos limites e nos termos previstos noutros lugares da constituição. Referem, estes autores, que a ausência de uma explícita *reserva de lei restritiva*, não impede que a lei possa determinar restrições mais ou menos profundas no direito de propriedade privada.

Para eles, o projecto económico, social e político da constituição implica um estreitamento dos poderes associados à propriedade privada e à admissão de restrições tanto a favor do Estado, como da colectividade, ou de terceiros, relativamente às liberdades de uso, fruição e disposição da mesma.

À semelhança do direito alemão e francês, Alves Correia, afirma que, se por um lado, a garantia institucional ou objectiva da propriedade privada impede o legislador de abolir ou de eliminar o direito de propriedade privada, por outro a garantia institucional ou subjectiva da propriedade privada constitui um direito fundamental do cidadão, que vincula não apenas o legislador, mas também a administração e o poder judicial, tal como se pode verificar pelo artigo 18º nº1 da CRP. A função mais importante é sempre a de proteger a posição jurídica patrimonial do cidadão, perante medidas de socialização, confisco político e expropriação.

<sup>92</sup> A propriedade privada e o seu ponto de vista social sempre foi alvo de menções expressas. Segundo Alves Correia, já S. Tomás de Aquino (pensador medieval) em na *Summa theologica*, fazia alusão à função social da propriedade e Duguit, pensador do princípio do séc. XX defendia que o direito de propriedade só poderia ser justificado pela missão social que esta deveria desempenhar, e que o proprietário se deveria comportar como um mero funcionário desta.

em que vivemos, leva a que os direitos conferidos ao proprietário privado sejam diminuídos em nome de um Estado que vise o melhor usufruto social.

Muito embora a nossa Constituição não referencie a função social do solo como um limite imanente ao próprio direito de propriedade privada<sup>93</sup>, tal não significa que a tenha rejeitado liminarmente, mas sim, que considera desnecessário fazê-lo, dado este limite resultar já de outras normas constitucionais.

Para o autor em referência, esta função social tem também incluída a função ambiental, considerando-a, juridicamente, como uma subespécie da função social<sup>94</sup> (no entanto, este entendimento não é unânime na classe jurídica, havendo teses contraditórias que acabam por defender que as valências sociais e ambientais são, entre si, autónomas e extrínsecas ao cerne do direito de propriedade privada, o que leva a soluções antagónicas ao nível dos direitos e deveres que impendem sobre o proprietário privado e sobre a “valoração” dos solos).

Esta função sócio-ambiental da propriedade privada (tal como nos é apresentada por Alves Correia) não foi, até ao momento, aferida economicamente, apesar de ser consensual que proporciona e promove externalidades positivas nas propriedades vizinhas acabando por interferir na valoração e valorização económica destas.

É também consensual que esta função social gera externalidades positivas difusas ao nível da qualidade de vida da generalidade da população (como vimos no capítulo II), mas que pela dificuldade da sua parametrização acabam, também, por não ser aferidas economicamente. É ainda consensual a obrigação legal que

---

<sup>93</sup> Veja-se artigos 61º, nº1 e 88º onde se refere que a iniciativa económica privada deve ser exercida tendo em consideração o interesse geral e que podem ser expropriados os meios de produção em abandono, ou seja, os bens que não estejam a ser explorados em termos sociais úteis.

<sup>94</sup> Ou seja, a corrente da inerência das funções sociais e ambientais ao direito de propriedade privada, diz-nos que estas ficam dependentes das competências auferidas ao legislador e ao poder administrativo, os quais têm autonomia para tecer mais ou menos limitações às mesmas.

Já a corrente da transcendência, diz-nos que estas funções contextualizam diferentes direitos estabelecidos constitucionalmente, e portanto não dependentes de poderes auferidos ao legislador.

Muito embora as valências ambientais já tenham sido contextualizadas em termos jurídicos através dos regimes da REN, da Rede Natura 2000, entre outros mais que visam promover a salvaguardar dos valores/conteúdos ambientais, o certo é que ainda não se conseguiram parametrizar esses mesmos valores/conteúdos em termos económico-financeiros, embora mais à frente se verifique que a REN já está contemplada ao nível dos mecanismos de perequação.

recai sobre o proprietário privado de manter limpa a sua propriedade devido a essa mesma função ecológico-social.

Ou seja, na prática a função sócio-ambiental da propriedade privada:

confere ao proprietário diversos deveres legais, entre os quais o dever de a manter limpa;

beneficia economicamente os proprietários de solos vizinhos, sem que impenda sobre estes qualquer custo relativo a esse benefício;

beneficia a generalidade da população ao nível da qualidade de vida, sem que sobre esta também recaia qualquer contribuição económica por esse bem difuso que acaba por usufruir de forma imponderada.

Portanto, o que se pode concluir relativamente ao solo e seus reflexos nos direitos e deveres do proprietário privado é que a propriedade do solo é um direito protegido constitucionalmente; esse solo apresenta funções sociais que incluem em si funções ambientais; que essas funções atribuem deveres ao proprietário e esses deveres acabam por nunca ser compensados economicamente, promovendo, assim, desequilíbrios entre os diferentes proprietários privados e entre estes e a generalidade da população a diferentes níveis, desequilíbrios estes que se denominam por externalidades e que não são mais do que falhas de mercado.

### **3.1.2. Externalidades**

Conceptualmente, podemos dizer que a externalidade é um custo ou um benefício imposto a alguém por acções de outros sem compensação.

Também se pode dizer<sup>95</sup>, que: *“externalidades” ou “efeitos sobre o exterior”, são actividades que envolvem a imposição involuntária de custos ou de benefícios, que tem*

---

<sup>95</sup> <http://www.knoow.net/cienceconempr/economia/externalidades.htm>

*efeitos positivos ou negativos sobre terceiros, sem que estes tenham oportunidade de o impedir e sem que tenham a obrigação de os pagar ou o direito de serem indemnizados.”*

Se o que é imposto é um benefício, então estamos perante uma externalidade positiva (exemplificando com propriedades em relação de vizinhança, a que estiver mais bem conservada faz subir o valor de mercado da outra).

Se o que é imposto for um custo, então estamos perante uma externalidade negativa (o caso de propriedades vizinhas em que a primeira obstrui a vista panorâmica da segunda).

A característica principal das externalidades é o serem bens ou serviços, que são valorizados pelas pessoas, mas que não são transaccionáveis no mercado. Ou seja, afectam o mercado, mas não são aferidas por este e influenciam directamente o óptimo privado e o óptimo social, o que leva a problemas de equidade e justiça intergeracional.

Desta forma pode dizer-se que:

- as externalidades podem causar falhas de mercado se o mecanismo de preços estipulado não tiver em conta os custos e benefícios;

$$\text{Custo social} = \text{custo privado} + \text{externalidade}$$

- acabam por estar directamente relacionadas com os direitos de propriedade que, não sendo especificados, promovem falhas de mercado;
- ao não incluírem determinados bens como transaccionáveis levam a que não se encontre forma de *internalizar* os custos ou os benefícios gerados por esses (entendendo-se por internalização a capacidade de penalizar ou ressarcir o produtor da mesma, a totalidade dos custos ou dos benefícios que gera).

No entanto, para percebermos como poderá o Estado controlar de forma equitativa e redistributiva a geração de “mais-valias” no mercado imobiliário, teremos de perceber quais os factores que estão na formação da sua origem.

Percebemos por aqui que esta situação influencia quer directa quer indirectamente a “formação do valor do solo”, e que o direito de propriedade, tal como o quadro legal que o envolve, podem estar na génese da deformação desse mesmo valor.

Tal como nos diz Ronald Coase<sup>96</sup> *a maior parte dos problemas das externalidades são devidas a uma especificação inadequada dos direitos de propriedade, e conseqüentemente a uma ausência de mercados em que o comércio possa ser usado para internalizar os custos ou os benefícios externos.* Entendendo-se por internalizar as externalidades o fazer o seu produtor suportar a totalidade do custos externo ou usufruir da totalidade do benefício externo.

Toda esta situação desvirtua, por completo, o princípio da equidade presente no nosso ordenamento jurídico — quer entre proprietários, quer entre o privado e a generalidade da sociedade — , e em simultâneo promove a desqualificação da vivência nas cidades.

Torna-se, por este motivo, relevante averiguar como se forma o “valor do solo”, de modo a verificar que vias se podem apresentar como disponíveis para o controlo/aferição das externalidades.

### **3.2. Solo, formação de valor**

Em Portugal, o solo nas cidades ganhou crescente significado económico a partir dos anos 50, devido à conjugação de vários factores tais como o despovoamento do espaço rural, a construção de grandes unidades industriais e comerciais, a aquisição de áreas rurais próximas dos centros das cidades basicamente por motivos de entesouramento, entre outras.

No entanto, o solo<sup>97</sup>, pelas suas características singulares e pelo papel que desempenha como suporte físico no assentamento humano, não pode, somente, ser influenciado e gerido pelas pressões e ineficiências do mercado, basicamente

---

<sup>96</sup> <https://dspace.ist.utl.pt/bitstream/2295/58054/1/Externalidades.pdf>

<sup>97</sup> Correia, P. (2002) *op. cit.*, pp.(13-15 e 47).

controlado pelos interesses individuais e empresariais (muito embora esteja enraizado na nossa cultura o considerar a propriedade do solo como um estatuto de prestígio e de poder), mas deverá estar afecto a uma intervenção pública e planeada que promova a sua qualificação capacitando-o de uma vivência centralizada na melhoria da qualidade de vida afecta a todos os cidadãos.

Para os economistas<sup>98</sup>, o solo é encarado como um recurso natural e como tal não apresenta custos de produção em si mesmo, mas, tal como os outros recursos naturais, leva a que cada investidor despenda custos de produção com vista à obtenção de bens e serviços, como forma de valorar esse mesmo solo.

Na perspectiva económica<sup>99</sup> que segue a corrente utilitarista, o grau de satisfação e a utilidade que cada ser humano retira de um bem é o que atribui o “valor” às coisas. Assim, o “valor das coisas” não está nas coisas propriamente ditas, mas sim no “valor” que cada consumidor ou agente económico lhe atribui, através das suas preferências e desejos.

Para uma perspectiva da economia tradicional<sup>100</sup>, sectorial e antropocêntrica o ambiente é visto como um subsistema do sistema económico (tal como no direito de propriedade em que a função ambiental acaba por ser encarada como uma sub espécie da função social), fornecendo, por um lado, bens e serviços sob forma de materiais e energia, e servindo, por outro lado, de receptor da actividade económica ao receber os seus resíduos.

Este subsistema ambiental acaba por funcionar como suporte de “qualidade de vida” e como fornecedor de bens e serviços de utilização e acesso livres, onde o preço de mercado é residual.

Por sua vez, a inexistência de definição de regras, ao nível do direito de propriedade, que limitem esta liberdade de acesso/utilização dos recursos

---

<sup>98</sup> Correia, P. (2002) *op. cit.*, p.25.

<sup>99</sup> Rosa, M. T. P. (2002) *in* Conceptualização do desenvolvimento sustentável - A sua operacionalização no âmbito da governação local através dos Planos Municipais do Ambiente, p.24.

<sup>100</sup> Rosa, M. T. P. (2002) *op. cit.*, pp.(25 e 26).

naturais aliada à ausência de reflexão sobre o “valor” económico destes mesmos recursos, acaba por promover a sua escassez e destruição.

Para a perspectiva económica que segue a corrente do marginalismo, o “valor” de uma coisa é utilidade da última unidade de bem consumida, mas não a sua utilidade total.

Compreender esta, é entrar no paradoxo do valor, que não é mais que valorizar efectivamente o que é raro, a escassez do bem.

Por este ponto de vista, o que se paga por esse bem escasso, ou seja o seu “preço final”, não representa o seu valor médio, mas sim o valor da última unidade existente.

A ausência de reflexão sobre o “valor” de determinado bem, promove a sua escassez. É por não se atribuir um valor económico aos bens e recursos naturais que se promove a sua destruição, a destruição do sistema biofísico e consequentemente a desqualificação da vivência nas cidades.

São vários os autores, de diferentes especialidades, que tentaram descodificar os factores que estão na base da formação do “valor do solo”. Partindo de diferentes especialidades, constatamos que para Maurice Halbwachs<sup>101</sup>, a formação do “valor do solo” assenta numa perspectiva antropológica. Para a sua análise, recolheu dados empíricos relativos à influência da expropriação sobre os preços dos terrenos (construídos e livres) e verificou que o factor “situação” — da rua ou do bairro — é essencial para a determinação desse mesmo “valor”. Ou seja, cruzando a análise do factor “proximidade” a espaços de comércio, de negócios, de lazer; o factor “custo de produção” das edificações e o factor “estrato social” em que está inserido, concluiu que a formação do “valor do solo” é mais influenciado pelo factor “estrato social” do que por qualquer dos outros.

Ou seja, a formação do “valor do solo” esta muito dependente do factor subjectivo que resulta das diversas influências sociais.

---

<sup>101</sup> Correia, P. (2002) *op. cit.*, p.124.

Tendo em conta tudo quanto foi referido, concluímos, relativamente à “formação do valor do solo” decorrente das diferentes especialidade, que:

o solo em si mesmo não apresenta custos de produção, mas acarreta custos de manutenção necessários à obtenção de bens e serviços;

o valor do solo é bastante afectado pela sua localização, estando esta valoração bastante dependente da subjectividade que as diferentes influências sociais exercem sobre o mesmo;

o grau de satisfação que cada ser humano retira dos diferentes bens é o que lhes atribui valor, valor esse que aumenta com a escassez desses mesmos bens;

a ausência de regras definidas ao nível do direito de propriedade que regulem a liberdade de acesso/utilização dos recursos naturais , a par da ausência de atribuição aos mesmos de valor económico, promovem a sua escassez e degrada o usufruto social.

a nível económico<sup>102</sup>, o “valor” de um bem só pode ser calculado através de uma transacção de mercado que revele um valor em termos daquilo que é oferecido em troca dele (ou seja, a permuta de um bem ou de um serviço por dinheiro).

Ora, tendo tudo isto em consideração, pergunta-se como atribuir valor ao solo afecto a espaços verdes na cidade?

### **3.3. Valor dos espaços verdes da cidade**

Paulo Correia<sup>103</sup> aborda a questão da “formação do valor do solo”, analisando o solo sob duas perspectivas.

---

<sup>102</sup> Stanlake, G.F.(1993) *in* -Introdução à economia p 235.

<sup>103</sup> Correia, P. (2002) *op. cit.*, p.43, referenciando-se a Canaux

Diz, antes de mais, que o “solo produtivo” é aquele fornece produtos agrícolas, florestais e sobre o qual se extraem produtos minerais; e que o “solo suporte” é aquele em que assentam edificações, espaços canais, espaços verdes de recreio e lazer, entre outros.

Se analisarmos o solo sob estas perspectivas, ou seja, sob as funções que sobre ele impendem, verificamos que estas geram, sobre o mesmo, valores diferentes.

Enquanto que o “valor do solo produtivo” está dependente das suas propriedades biofísicas e dos custos de exploração, já o “valor do solo suporte” acaba por estar dependente das funções que a sociedade lhe atribui.

Especificando-se relativamente ao “valor do solo suporte” na cidade, diz este autor que tal valor está muito dependente das relações que se estabelecem entre a sociedade e o território, relações estas que acabam por ser traduzidas em regulamentos de uso e ocupação; pelo sistema fiscal, pelos níveis de infraestruturação e pelas dinâmicas que se estabelece entre os diferentes sectores de cada área. Mais, refere que este estatuto de “solo-suporte” pode conduzir, em áreas potencialmente urbanas, a valores bem superiores ao estatuto do “solo-produtivo”, gerando-se assim o conceito de “mais-valia” que mais não é dos que o diferencial, traduzido em valor económico destes dois estatutos. Esta “mais-valia” poderá acarretar distorções ao nível do mercado de solos, pelo que cabe ao sector público controlá-lo através de objectivos sociais e éticos de equidade que garantam e assegurem a redistribuição da riqueza e da igualdade de direitos e obrigações entre os diferentes concidadãos.

Sob este ponto de vista, o “valor do solo verde na cidade” (que faz parte da designação de “solo suporte”, segundo Paulo Correia) não se consubstancia em si mesmo, mas sim nos usos sociais a que está afecto (tal como vimos atrás nas teorias sobre a *formação do valor o solo*). Ou seja, estamos perante dados que nos referem que determinados valores subjectivos (no domínio do social e antropológico) são os que maior impacto causam na formação do valor económico do solo afecto a espaços verde da cidade.

Este valor subjectivo é designado por Ian McHarg<sup>104</sup> por *valor intrínseco*.

Para o autor agora em apreço, este valor é o que está presente nos espaços verdes e só poderá ser aferível com base em factores de ordem afectiva, emocional, existencial, estética-cultural que estes proporcionam ao homem (como vimos no capítulo II). E é aqui que reside o cerne da nossa questão: como poderemos aferir economicamente este tal *valor intrínseco* que os espaços verdes proporcionam à existência humana nas cidades?

Colaço Antunes apresenta um caminho interessante baseado numa ideia prospectiva relativamente à noção jurídica de ambiente.

A sua perspectiva direccionada para a defesa do ambiente como um todo, abre as portas para uma possível valoração económica dos espaços verdes da cidade, mas encarando-os como potenciadores e conformadores de uma identidade territorial e individual, chegando mesmo a referir-se ao *espírito do lugar, do habitar como expressão do ser*, querendo com isto dizer que determinados lugares existem porque o homem lhes atribui existência através das suas memórias recordações.

Esta sua abordagem inicia-se referindo a necessidade de analisarmos o ambiente sob a perspectiva paisagística, mas pensado através do conceito do Estado de cultura com assento constitucional<sup>105</sup>. A perspectiva da análise ambiental através da noção de paisagem abre a porta para uma abordagem cultural e estética de ambiente, não a sua simples visualização como uma componente biofísica<sup>106</sup>.

No fundo o que Colaço Antunes<sup>107</sup> pretende é que alarguemos a perspectiva que actualmente tecemos em torno do conceito/noção jurídica de ambiente para a

---

<sup>104</sup> Braga, N. A. M. L. (2006) *in* Os espaços verdes urbanos, ambiente e economia - uma contribuição, p.3, referenciando-se a Ian McHarg.

<sup>105</sup> Ao garantir e promover o direito à cultura e encarando o exercício dos direitos fundamentais culturais como condição essencial do desenvolvimento da personalidade do individuo e factor de igualização de oportunidades.

<sup>106</sup> Antunes, L. F. C. (2008) *in* Direito Público do Ambiente: Diagnose e Prognose da Tutela Processual da Paisagem p.100. referenciando-se ao Artigo 6º/c/1/b da Convenção da paisagem.

<sup>107</sup> Antunes, L. F. C. (2008) *op. cit.*, p.76.

noção de paisagem, e reflectamos sobre a correlação desta última com a essência e identidade.

Para aferir essa valoração refere-se este autor<sup>108</sup>, à necessidade de encararmos o ambiente numa tese bipartida em que de um lado temos o *ambiente-paisagem* entendido sob uma perspectiva *estético-cultural-existencial*, e do outro lado o ambiente analisado sob as suas componentes mais físicas e biológicas, encarado como elemento exclusivamente natural.

Ou seja, por um lado temos o ambiente alvo de usufruto social, na perspectiva de recreio/lazer e individual na perspectiva de amenidade, por outro temos o ambiente biofísico a preservar/salvaguardar (um pouco seguindo a perspectiva dada pela anterior redacção da lei da REN).

Esta dissecação analítica levanta ao próprio autor questões de índole filosófica (que nos vamos escusar aqui de referir) a par de questões de índole jurídica, que acabam por resvalar, em fim último, para o conflito existente entre ambiente e propriedade privada (dadas as características que atrás referimos desta última).

De forma a percebermos melhor o seu ponto de vista propõe o autor<sup>109</sup> que analisemos o ambiente em três etapas e que verifiquemos a sua correlação com o direito de propriedade privada, ou seja:

- o *ambiente como objecto*;
- o *ambiente como sujeito*;
- o *ambiente como paisagem numa relação de interacção entre sujeito-objecto e objecto-sujeito*.

Para o autor, as duas primeiras hipóteses são linearmente rejeitadas por serem abordagens redutoras das funções ambientais da propriedade.

Com efeito, se partindo da primeira abordagem — *ambiente como objecto* — direito de propriedade faz tábua rasa de toda e qualquer solidariedade campestre e de uma certa forma de gestão ecológica da terra, o que leva a olhar a

---

<sup>108</sup> Antunes, L. F. C. (2008) *op. cit.*, p.95.

<sup>109</sup> Antunes, L. F. C. (2008) *op. cit.*, p.78.

propriedade privada em função do seu usufruto, como um bem com determinada natureza situacional que se correlaciona com as necessidades do homem. Por sua vez, se se partir da segunda abordagem — *ambiente como sujeito* — terá de se passar de uma visão *monista* para uma visão *holística da propriedade privada*, onde esta é assumida do ponto de vista global, planetário. Esta visão leva que a todos seja reconhecido o pleno direito ao usufruto da propriedade privada, visão que iria naturalmente onerar o proprietário privado e a destruição dos recursos naturais.

Por este motivo considera Colaço Antunes que é a terceira hipótese — o *ambiente como paisagem numa relação de interacção entre sujeito-objecto e objecto-sujeito* — o caminho mais viável para responder às suas conjecturas, o que apela para que se olhe o ambiente na perspectiva paisagística, pois apenas desta forma se conseguirá valorar as funções ambientais relacionadas com os valores subjectivos antes referidos.

Para o autor a análise da paisagem permite, também, uma melhor correspondência com os factores ambientais (ligados à perspectiva existencial humana) e o direito de propriedade privada, na medida em que a paisagem urbanizada tanto assume um papel na identidade do território como na identidade humana.

*No entanto*, dada a dificuldade em definir o valor dos espaços verdes da cidade pelos seus valores subjectivos, vamos tentar descortinar esse “valor” através das “mais-valias” que estes espaços geram nas propriedades vizinhas com capacidade construtiva, valor este possível de verificar economicamente.

Nuno Braga<sup>110</sup>, com o intuito de identificar o “valor” económico dos espaços verdes da cidade, e dada a dificuldade que encontrou ao querer aferir valores tão subjectivos como os que atrás referimos, optou pelo método de calcular o “valor”

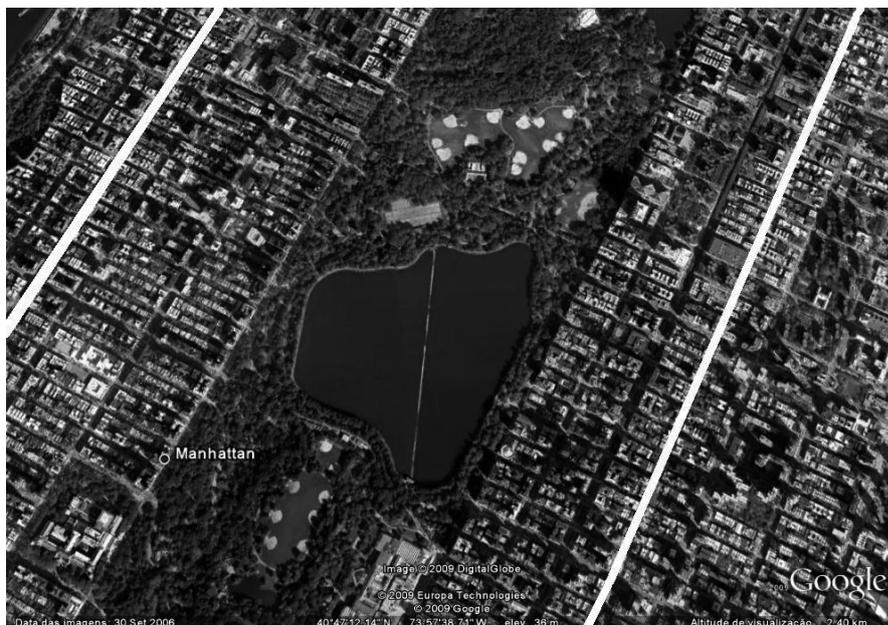
---

<sup>110</sup> Braga, N.A M. I. (2006). *op. cit.*, p.3. Este estudo teve como objectivo analisar algumas formas de viabilizar economicamente a implementação destes espaços em novos empreendimentos, de forma a que as condições sociais, ambientais, a melhoria da qualidade de vida, a preservação e valorização dos recursos naturais a par do património cultural fossem garantidas.

dos terrenos com capacidade construtiva que se encontram na proximidade de verde urbano, proximidade esta aferida através de um raio de distância.

Com vista a suportar a sua tese, foi investigar o percurso de diversos estudos realizados nos Estados Unidos.

Começa por apresentar um estudo desenvolvido no séc. XIX e elaborado por Frederick Law Olmstead, onde este procurava determinar a valorização dos parques urbanos sobre a envolvente. Este autor constatou que as receitas fiscais que advinham do Central Park, no período entre 1856 e 1873 (data de início de construção do Park) e nos três quarteirões envolventes, tiveram uma valorização de aproximadamente 890%, comparada com a valorização de 100% de outros quarteirões de Nova York<sup>111</sup>, mais afastados do Park.



Fonte: Google earth.\_ Imagem do Central Parque e envolvente urbana em Nova York

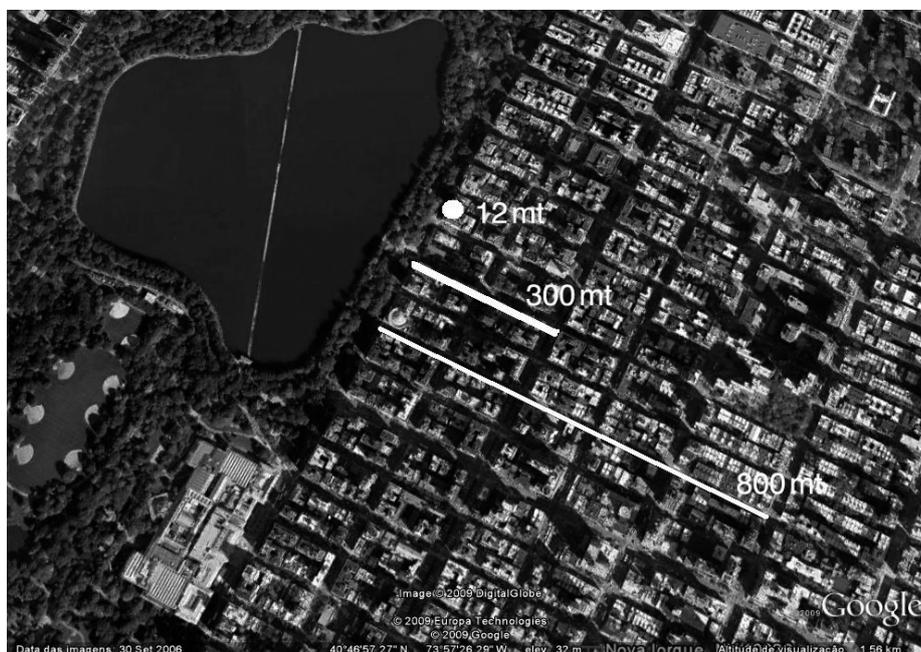
Já estudos realizados a partir dos anos 70 demonstraram que, mesmo eliminando os factores dimensão, tipo e qualidade de construção, nos terrenos com capacidade construtiva, os espaços verdes envolventes a estes trazem-lhe uma valorização económica bastante positiva.

Em 1974, num estudo relativo centralizado no raio de influência do Park Pennypack, em Filadélfia com cerca de 517 hectares, veio demonstrar que este

---

<sup>111</sup> Braga, N.A M. I. (2006) *op. cit.*, p.25, referenciando-se a Garvin e Berens

provocou um aumento das “mais valias” nos terrenos com capacidade construtiva que se encontravam a um raio de distância de 12, 300 e 800 metros, respectivamente em cerca de 33%, 9%, e 4%<sup>112</sup>. Evidencia-se esquematicamente as distâncias a que nos referimos na imagem abaixo.



Fonte: Google earth.\_ Imagem do Central Parque e envolvente urbana em Nova York

Posteriormente em 1978, em Boulder do estado de Colorado, chegou-se a conclusões de que a existência de corredores verdes tinha um impacto significativo nas propriedades adjacentes, proporcionando a estas um acréscimo de cerca de 32%, relativamente a propriedades localizadas num raio de 1.000 m<sup>113</sup>.

---

112 Braga, N.A M. I. (2006) *op. cit.*, p.29, referenciando-se a Hammer et al.

113 Braga, N A. M. L.. (2006) *op. cit.*, p.26, referenciando-se a Fausold e Lilieholm.



Fonte: Google earth. Imagem de corredores verdes no estado do Colorado

Destes estudos resulta que:

- os espaços verdes das cidades valorizam os terrenos com capacidade construtiva: essa valorização é tanto mais elevada quanto mais próximos esses terrenos estão dos espaços verdes, pelo que o parâmetro “distância”, aqui, é um factor a ponderar;
- o verde urbano cria mais-valias que não são retidas pelo proprietário deste, mas sim pelos proprietários dos solos vizinhos com capacidade construtiva.

Portanto, para atribuir valor aos espaços verdes da cidade, existem duas possibilidades de percurso:

1ª A desenvolvida por Colaço Antunes, que realça as funções subjectivas que os espaços verdes proporcionam. Note-se, porém, que estas funções são difíceis de parametrizar directamente por via económica, pelo que o caminho terá de passar por novas abordagens jurídicas relativas à definição de

ambiente, onde a noção de paisagem terá e ser contemplada numa perspectiva cultural.

2ª A desenvolvida pelo estudo de Nuno Braga que, entendendo a dificuldade em valorar os espaços verdes pelos valores subjectivos que eles representam, aponta no sentido de aferir esse valor através das transacções imobiliárias, averiguando a diferença de valor económico entre as propriedades que se encontram na vizinhança directa de espaços verdes da cidade e as que não se encontram nessa vizinhança e que possuam exactamente as mesmas características.

Assim, como o percurso conceptual que Colaço Antunes apresenta, exige mudanças que se encerram no domínio de uma nova filosofia jurídica — tornando-se num caminho bastante mais moroso — tentaremos aqui desenvolver o caminho já trilhado por Nuno Braga.

## Capítulo 4. Como Compensar os Espaços Verdes da Cidade

*“o conhecimento humano e o poder fundem-se para não ser mais do que um só; pois se a causa não é conhecida, o efeito não pode produzir-se. Para poder ordenar a natureza é preciso obedecer-lhe; e o que constitui a causa na contemplação converte-se em regra para a acção”<sup>114</sup>*

Verificamos, nos capítulos anteriores, que:

os factores sócio-ambientais considerados como “inerentes” à propriedade privada e como externalidades positivas gerada por esta, são os que mais afectam à “formação do valor do solo”, mas que, por não serem internalizadas ao nível do direito de propriedade, geram falhas de mercado<sup>115</sup> (Capítulo 3).

o “valor dos espaços verdes” da cidade são percebidos e interiorizados e usufruídos a diferentes níveis e por diferentes estratos da sociedade (Capítulo 2) ao nível das suas diferentes funções e tipologias e que o usufruto dessas diferentes tipologias está bastante dependente do direito à propriedade que as mesmas encerram (pública e privada).

a própria evolução da concepção das cidades (capítulo1) os vem contemplando/atribuindo valores/funções progressivamente e a diferentes níveis, desde o ambiental, enquanto recurso propriamente dito, ao estruturante/identitário (visando contribuir para uma maior percepção do espaço).

---

<sup>114</sup> Rosa, M. T. P. (2002) *op. cit.*, p.31 referenciando-se a Jacobs.

<sup>115</sup> Verificável através do valor económico praticamente residual dos espaços verdes urbanos quando comparados com os terrenos com capacidade construtiva que acabam por ser valorizam por estes; Estes terrenos afectos a verde urbano qualificam ainda o ambiente urbano, no entanto, o ónus da sua manutenção, recai exclusivamente sobre o seu proprietário, sem que por isso este receba qualquer comparticipação financeira pelas externalidades que o seu espaço verde gera.

Concluimos, então, que estes espaços são detentores de “valores subjectivos e objectivos” capazes de promover uma miríade de externalidades que vão destes as ambientais, às sociais, às individuais, chegando às económicas e que pela panóplia de zonas de saber que envolvem se torna difícil de aferir o valor destes e consequentemente a forma/fórmula equitativa de compensar os proprietários privados dos mesmos.

Vamos, portanto, neste capítulo indagar os meios/mecanismos legais e fiscais de que actualmente dispomos e que vias poderemos propor, que visem a internalização das externalidades positivas, tal como a compensação das mais-valias geradas por estes espaços verdes, por forma a conseguirmos atingir um ordenamento da cidade mais justo e equitativo, balizado pelos factores sócio-ambientais proporcionados por estes mesmos espaços.

#### **4.1. Da necessidade de compensação ao conceito de perequação**

##### **4.1.1. Da necessidade de compensação**

A premissa de que agora partimos é a da necessidade de compensação dos espaços verdes da cidade.

Esta necessidade de compensação vem já sendo explorada, de há algumas décadas, por diferentes áreas de saber/diferentes especialidades, acentuando a sua tónica de investigação na exploração da adequada política de solos.

Segundo Paulo Correia é urgente o reconhecimento da formulação, avaliação e selecção de políticas de solos que apoiem à minoração das falhas de mercado (focados no capítulo anterior).

Refere o autor que já na Conferencia das Nações Unidas-HABITAT, realizada em Vancouver em 1976<sup>116</sup> se chegava às seguintes recomendações:

- promover a gestão do recurso do solo;
- promover o controlo da transformação do uso do solo;

---

<sup>116</sup> Correia, P. (2002) *op. cit.*, pp.(15-16).

- promover a recuperação das mais valias;
- promover a posse pública do solo;
- promover novos padrões de posse do solo, entre outras (...)

Esta conferência resume quatro questões fundamentais que se prendem com a:

- organização da gestão do solo;
- determinação das suas “mais-valias”;
- fracção destas a recuperar pela sociedade;
- delimitação dos sectores privados e públicos nas acções relativas ao solo (nomeadamente o conceito de utilidade pública)

Mais recentemente, com a Carta Europeia de Ordenamento do Território (Conselho da Europa, 1984) foi reiterada a necessidade de formulação de políticas relativas ao mercado de solos como indispensáveis ao ordenamento físico do espaço onde se expuseram três metas fundamentais:

- desenvolvimento sócio-económico das regiões;
- melhoria da qualidade de vida;
- gestão responsável dos recursos naturais e a protecção do ambiente.

Estes dois documentos, em uníssono, apontam directrizes importantes para a nossa investigação, de onde sobressaem, de imediato, os aspectos relativos à necessidade da recuperação das mais-valias *versus* fracção destas a recuperar pela sociedade; e à necessidade de gestão responsável dos recursos naturais *versus* protecção do ambiente e melhoria da qualidade de vida.

No entanto, na nossa investigação, pretendemos aferir um método que:

- viabilize a compensação das externalidades positivas que advêm dos espaços verdes da cidade, mas a recuperar pelo proprietário privado dos mesmos e não a fracção destas a recuperar pela sociedade, pois a sociedade já usufrui das externalidades positivas difusas provenientes destes sem

contribuir economicamente para a manutenção/preservação e promoção destas;

- viabilize a recuperação de parte das mais valias económicas provenientes destes espaços, por parte do proprietário que as gera, em detrimento dos proprietários vizinhos que por auferirem da capacidade construtiva (por força do plano urbanístico vigente), acabam por beneficiar destas.

Paulo Correia<sup>117</sup> apresenta diversos mecanismos que visam tornar o mercado de solos mais transparente e equitativo. Referindo-se à correcção das externalidades, diz o autor que esta deverá resultar de um ajustamento/concertação entre os sectores público e privado, onde a extensão destes ajustamentos poderá situar-se entre a cobrança integral do valor potencial do solo (o que poderá levar à anulação da propensão privada para urbanizar ou construir); à não cobrança de qualquer valor potencial (permitindo que o livre funcionamento do mercado confirme as expectativas de remuneração dos lucros privados resultantes dos comportamentos mais ou menos especulativos).

Ora, como vimos no capítulo anterior, o livre funcionamento do mercado não resolve esta problemática, mas acentua-a ao não reconhecer as externalidades positivas.

Para a correcção dos desequilíbrios provenientes das externalidades<sup>118</sup>, Paulo Correia propõe, entre outras alternativas, que se proceda ao controlo directo do desenvolvimento urbano pelas seguintes vias:

- controlo directo sobre o desenvolvimento urbano através do controlo específico de determinados sítios e usos;
- controlo fiscal do desenvolvimento urbano geral ou específico a determinados sítios e usos através do recurso aos instrumentos de taxação;

---

<sup>117</sup> Correia, P, (2002) *op. cit.*, p.233.

<sup>118</sup> Correia, P, (2002) *op. cit.*, p.235.

— influência geral sobre o mercado de terrenos usando a divulgação de informação de forma organizada e participativa.

Estes instrumentos poderão ser aplicados ao nível da generalidade do desenvolvimento urbano ou só ao nível de determinados sítios e usos não envolvendo a posse do solo pela administração pública, ou promovendo um envolvimento transitório, ou um envolvimento concertado entre os sectores público e privados.

Ainda sobre a temática da necessidade do controlo do mercado de solos, Jorge Carvalho<sup>119</sup> refere que a fiscalidade da propriedade encerra diversos objectivos e potencialidades, na medida em que:

constituí uma fonte de rendimento para a administração pública perspectivada na taxaço, ou como forma de devoluço à colectividade de parte ou da totalidade das mais valias; traz consequências ao nível do investimento, podendo constituir um incentivo ou um entrave ao mesmo; tem consequências ao nível do ordenamento do território, no que concerne à localizaço de determinadas actividades/ usos do solo.

Ora, como vimos, ambos os autores referem a problemática do controlo das mais-valias e a fracço destas a desenvolver à sociedade pelo privado, mas não abordam o seu contrário, ou seja, a problemática das mais-valias económicas e das externalidades positivas difusas que essa mesma sociedade deverá desenvolver ao proprietário privado dos espaços verdes privados da cidade, pela qualidade de vida que este lhes proporciona, sem quaisquer custos.

No fundo, o que pretendemos defender são os princípios da igualdade e da proporcionalidade perspectivados através da solidariedade intergeracional vigente no processo de planeamento, mas encerrados no controlo/aferiço das mais-valias a receber pelo privado, mas com o objectivo que este as venha a usar

---

<sup>119</sup> Carvalho, J. (2003) *op. cit.*, p. 313.

de forma a potenciar os usos sócio-ambientais que foram estipulados, via plano urbanístico, para a sua propriedade, em detrimento de outros usos actualmente mais vantajosos economicamente (como sejam os que encerram o direito à construção).

O nosso quadro técnico-jurídico vigente, desenvolvido por Jorge Carvalho e Fernanda Paula Oliveira<sup>120</sup> aborda-nos o controlo das mais-valias de forma equitativa introduzindo-nos o conceito de a perequação que passamos a expor.

#### **4.1.2. O conceito de perequação**

Para Jorge Carvalho e Fernanda Paula Oliveira<sup>121</sup>, o conceito perequativo não se resume somente ao objecto ordenamento, mas pretende dar resposta a um imperativo de justiça em que se verifique o tratamento igualitário, por parte da administração, a todos os proprietários.

Ou seja, a perequação<sup>122</sup> visa a distribuição equitativa dos benefícios e encargos decorrentes dum plano urbanístico numa perspectiva de médio/longo prazo.

Espera-se que, por seu intermédio, se consiga tornar o mercado de solos mais transparente e levar a que as externalidades venham a ser compensadas. Ou seja, basicamente espera-se que, pela via da perequação, seja atingido o princípio da neutralidade de interesses económicos ao nível dos planos urbanísticos.

As grandes novidades introduzidas pelo conceito perequativo, a nível legal<sup>123</sup>, são as relativas à execução, à compensação e à indemnização, ao prever-se

---

<sup>120</sup> Carvalho, J. e Oliveira, F. P. (2003) *in* Perequação Taxa e Licenças, pp.(23 a 28).

<sup>121</sup> Carvalho, J. e Oliveira, F. P. (2003) *op. cit.*, p.28.

<sup>122</sup> Assim, reconhece-se à perequação a natureza de um direito fundamental dos cidadãos e de um dever da Administração, o qual pode ser activado, segundo Fernanda Paula Oliveira, por via judicial.

<sup>123</sup> Assim, as vias tipificadas legalmente para a assumpção da perequação são: a redistribuição das mais-valias decorrentes da aplicação dos planos; a obtenção, por parte dos municípios, de meios financeiros para a realização das infra-estruturas urbanísticas e para o pagamento de indemnizações por expropriação; a disponibilização de terrenos e edifícios ao município para a implementação, instalação ou renovação de infra-estruturas, equipamentos e espaços urbanos de utilização colectiva, designadamente zonas verdes, bem como para compensação de particulares nas situações em que tal se revele necessário; a eliminação das

que os municípios, mantendo as suas responsabilidades na área do planeamento, deverão estabelecer metas e prioridades baseadas numa execução coordenada e programada e que, aquando do estabelecimento de parcerias com os proprietários privados, estes venham a auferir do direito à distribuição perequativa dos benefícios e encargos decorrentes desse mesmo plano.

Portanto, duma atitude perequativa espera-se que entre outros aspectos<sup>124</sup>, se promova:

- uma maior transparência ao nível do mercado imobiliário, através do estabelecimento de um mesmo benefício padrão e da fixação de um encargo padrão, que permita a internalização das externalidades correspondentes às infra-estruturas;
- uma possibilidade construtiva objectiva decorrente do plano, e que quando esta se afaste do “benefício-padrão” ou do “encargo-padrão” previamente definidos, se promova a aferição das respectivas compensações correctivas.

Além deste processo perequativo e dos mecanismos decorrentes do mesmo, que a seguir exporemos, existem mecanismos legais que visam promover uma maior equidade ao nível do desenvolvimento urbano e controlo do mercado de solos, tais com o recurso à expropriação por utilidade pública e os mecanismos fiscais, como sejam os impostos, as taxas, os subsídios e os fundos ecológicos.

Passaremos então, agora, a especificar, paulatinamente, todos estes mecanismos que visam promover uma maior equidade e controlo de mercado

---

pressões e influências de proprietários ou grupos, para orientar as soluções do plano na direcção das suas intenções.

<sup>124</sup> A obrigação do estabelecimento da perequação em todos os PMOT's deverá apresentar consequências ao nível de todas as operações urbanísticas e apenas será dispensável a fixação de mecanismos perequativos em instrumentos respeitantes a áreas já a eles sujeitas; Cada processo perequativo dever-se-á referenciar a determinada “abrangeção geográfica” de perequação e para a qual serão estipulados os respectivos encargos e benefícios padrão; A abrangência geográfica aconselhável dever-se-á referenciar ao perímetro do aglomerado, porque: abrangências respeitantes à totalidade do território concelhio, em municípios com grandes áreas rurais, poderiam vir a traduzir-se numa socialização do direito de urbanizar, o que não se coaduna com a nossa actual realidade económica e sócio-política; haverá maior igualdade entre os benefícios dos proprietários, evitando as diferenças decorrentes da localização; o município obterá os terrenos necessários a infra-estruturas nos locais adequados.

imobiliário, preconizando um melhor e mais equitativo ordenamento da cidade, mas no que concerne aos seus espaços verdes.

#### 4.2. Identificação de mecanismos de perequação

Para o estabelecimento da atitude perequativa, Jorge Carvalho e Fernanda Paula Oliveira identificam as técnicas perequativas<sup>125</sup> que visam uma repartição tão igual quanto possível dos benefícios e encargos decorrentes dos planos.

A técnica perequativa do “benefício-padrão” correspondente a um aproveitamento médio construtivo (por m<sup>2</sup> das diferentes parcelas de terreno), dever-se-á reger pela:

- avaliação das potencialidades e/ou expectativas construtivas de cada parcela, previamente à execução do plano, pois sendo este indutor de externalidades e conseqüentemente de mais-valias, se esta avaliação fosse realizada pós-plano poderíamos estar a introduzir desigualdades/desequilíbrios/desvios no mercado imobiliário;
- fixação duma fórmula para valorar comparativamente as diferentes propriedades.

A técnica perequativa do “encargo-padrão”<sup>126</sup> visa contextualizar o encargo proveniente do benefício unitário calculado com base no custo das infra-estruturas públicas (incluindo nas infra-estruturas, os equipamentos e os espaços verdes) e prever formas de compensação perante os desvios relativos a esse mesmo encargo. As infra-estruturas a compartilhar serão as locais e as gerais.

Os autores consideram que, embora seja aceitável o pagamento da totalidade das infra-estruturas locais, já no que diz respeito às infra-estruturas gerais, coloca-se a questão de saber por quanto? quem deverá compartilhar nos seus custos?

---

<sup>125</sup> Carvalho, J. e Oliveira; F. P. (2003) *op. cit.*, pp.(33-34).

<sup>126</sup> Carvalho, J. e Oliveira; F. P. (2003) *op. cit.*, pp.(38-40).

serão os promotores?, os proprietários?, os utilizadores?, ou os contribuintes em geral?

Dadas as dificuldades em encontrar uma resposta que valha sempre, e com base num imperativo de justiça, consideram os autores em referência que, o custo destas infra-estruturas deverá ser ponderado caso-a-caso.

Já no que concerne especificamente às infra-estruturas gerais, mas relativas aos espaços verdes de maior dimensão, os autores são de parecer que o seu dimensionamento deverá pressupor a adopção de um rácio por “potencial utilizador”, dado que os seus custos unitários são praticamente idênticos nas diferentes cidades.

As técnicas legais portuguesas que visam a aplicação da técnica do “benefício padrão” são<sup>127</sup>:

- cedências em espécie e “índice médio de utilização;”
- transferência de índice, compra e venda de índice médio de utilização;
- taxas, entendidas como contrapartidas pela remoção do limite legal de construção;
- associação entre proprietários, no quadro das unidades de execução;

As técnicas legais portuguesas que visam à aplicação da técnica do “encargo-padrão são:<sup>128</sup>:

- cedência padrão de terrenos para infra-estrutura pública e respectiva compensação pecuniária por eventuais desvios: “área de cedência média”;
- orientações genéricas relativas à repartição dos custos de urbanização, que poderão ir desde a exigência de realização de obras de urbanização, ou à aplicação de uma taxa pela

---

<sup>127</sup> Carvalho, J. e Oliveira; F. P. (2003) *op. cit.*, pp.(37-38).

<sup>128</sup> Carvalho, J. e Oliveira; F. P. (2003) *op. cit.*, p.41.

realização, manutenção e reforço das infra-estruturas urbanísticas.

Propomo-nos, de imediato, verificar como funciona a aplicação destas técnicas, de forma a averiguar se satisfazem o imperativo de justiça que aqui buscamos ao nível dos espaços verdes da cidade.

#### 4.2.1. Adopção do índice médio

Das técnicas perequativas<sup>129</sup> atrás focadas, especificamos aqui os mecanismos de apoio às mesmas que aparecem tipificados no 138º do DL 380/99 de 22 de Setembro e suas posteriores redacções:

- promoção do estabelecimento de um índice médio de utilização;
- estabelecimento de uma área de cedência média;
- repartição dos custos de urbanização.

No que concerne ao estabelecimento de um *Índice Médio de Utilização*<sup>130</sup>, Fernanda Paula Oliveira refere que os proprietários auferem de um *direito concreto de construção* resultante dos actos de licenciamento, estando este dependente da *classificação* e da *qualificação dos solos* que o plano atribui a cada parcela.

Quando a edificabilidade do terreno for inferior à média, o proprietário deverá, quando pretenda urbanizar, ser compensado de forma adequada<sup>131</sup>. Esta compensação deverá ser prevista em regulamento municipal através medidas alternativas ou complementares, como sejam o desconto nas taxas que tenha de suportar, a aquisição pelo município, por permuta ou compra, da parte do terreno menos edificável.

---

<sup>129</sup> Oliveira, F. P. (2002) *in* Sistemas e Instrumentos de Execução dos Planos, p.18 e Carvalho J. e Oliveira, F. P. (2003) *in* Perequação Taxas e Cedências - Administração urbanística em Portugal, p. 48

<sup>130</sup> Através do nº 2 do artigo 139º.

<sup>131</sup> Veja-se nº5 do artigo 139º.

Também se verifica que, quando a edificabilidade for superior à média, o proprietário deverá, aquando da emissão do alvará, ceder em espécie para o domínio privado do município, uma área com a possibilidade construtiva em excesso.

Ou seja, as cedências e/ou compensações serão realizadas com base na capacidade construtiva.

A *área de cedência média*<sup>132</sup> corresponde às áreas cedidas pelos proprietários e destinadas à execução de infra-estruturas e pequenos espaços públicos e que irão servir directamente o conjunto a erigir e a zonas verdes urbanas, equipamentos e vias sem construções adjacentes<sup>133</sup>.

Quando a área de cedência efectiva for superior à área de cedência média, o proprietário deverá, quando urbanizar, ser compensado de forma adequada. Forma esta que a prever em regulamento poderá ser realizada através do desconto em taxas ou da aquisição da área em excesso pelo município, por compra ou permuta.

Quando a área efectiva for inferior à média, deverá ser o proprietário compensar o município nos termos fixados em regulamento municipal.

Ora, como podemos inferir, a cedência efectiva para espaços verdes, só será realizada quando o proprietário for urbanizar, pelo que se este não for “obrigado” a urbanizar, a cedência em espécie e para zonas verdes poderá nunca vir a ser concretizada no período de vigência do plano, não se cumprindo assim os desígnios estabelecidos pelo mesmo, ao nível da implementação dos espaços verdes, no seu perímetro de intervenção.

A *Repartição dos Custos de Urbanização*<sup>134</sup> representa um mecanismo que pretende efectivar a comparticipação dos custos de urbanização entre

---

<sup>132</sup> Com tradução legal no artigo 141º

<sup>133</sup> Mais nos refere que este mecanismo pode funcionar não apenas no domínio dos loteamentos urbanos (que prevêem a possibilidade de exigências de cedências de terrenos para a implantação de espaços verdes, equipamentos de utilização colectiva e infra-estruturas), mas também, nas operações com impacto semelhante a loteamento, segundo nº 5, 6 e 7 do artigo 57º da lei nº 555/99 de 16 de Dezembro.

<sup>134</sup> Veja-se artigo 142º.

proprietários, nos custos reais de urbanização, de acordo com os critérios do tipo ou intensidade de aproveitamento urbanístico determinados pelas disposições dos planos ou da superfície do lote ou parcela.

O pagamento dos custos de urbanização poderá efectuar-se por acordo com os proprietários interessados, mediante a cedência ao município livre de ónus ou encargos, de lotes ou parcelas com capacidade *aedificandi* de valor equivalente<sup>135</sup>.

Mais uma vez constatamos que a repartição dos custos de urbanização ocorre após a aferição dos custos reais de urbanização, e que o proprietário poderá pagar ao município através de parcelas, quando o proprietário pretenda urbanizar ou aquando a emissão do alvará mas, mais uma vez, parcelas com capacidade construtiva.

#### **4.2.2. Transferência de Índice**

Existe a possibilidade da transferência de índice que, segundo Jorge de Carvalho<sup>136</sup>, se consubstancia na possibilidade do plano fixar uma possibilidade construtiva (índice objectivo) e um índice médio (índice subjectivo), e o proprietário poder adquirir o direito de construir ou comprá-lo a outro proprietário que aceitaria vendê-lo ficando, no entanto, onerado com condicionante *non aedificandi*.

Este mecanismo, tem sido alvo de muitas críticas por não ser suficientemente equitativo, uma vez que: (1) não abrange todos os proprietários sacrificados; (2) se deixados abertos à lei do mercado, poderão surgir transferências de locais menos valorizados para os locais de maior valor, podendo gerar desequilíbrios urbanísticos em ambos os locais; (3) poderão obviar as cedências de áreas para equipamentos ou outros fins, ou a faze-lo deporta-los para locais menos desejáveis.

---

<sup>135</sup> Através do nº 3º do artigo 118º é determinada a participação dos particulares no financiamento da execução dos sistemas gerais de infra-estruturas e equipamentos públicos municipais e intermunicipais, assim, o artigo 142º só veio determinar o critério de participação de cada proprietário para o referido financiamento.

<sup>136</sup> Carvalho, J. (2003) *op. cit.*, pp.(295-296).

Portanto, este mecanismo só se revela interessante se for aplicado no interior de cada parte da cidade, e se dele decorrer, não um qualquer ónus, mas unicamente os que forem de interesse público, e ainda quando ocorram cedências para o município em local desejável.

Ora, por estes motivos não se aconselha a aplicação desta técnica. Para funcionar, exige que:

- os estudos relativos aos valores do solo sejam mais rigorosos (de forma a evitar maiores desvios dos que aos que já existem) e, por outro lado, verificámos (no capítulo II);
- as funções dos espaços verdes (aferidas no capítulo 2), só serão desempenhadas, a nível social, se estiverem localizadas em sítios estruturantes da cidade e/ou em locais próximos dos espaços residenciais, de forma a poderem vir a ser usufruídos pela generalidade da população e em condições óptimas de segurança. Logo, a transferência de índice poderá levar a que se troquem as áreas necessárias aos espaços verdes na cidades. para limites físicos não perceptíveis e não estruturantes.

Podemos então concluir que, muito embora a perequação pretenda tornar o mercado de solos mais transparente e o processo de planeamento mais equitativo, as técnicas e os mecanismos propostos não conseguem responder, de forma objectiva, à nossa pergunta de investigação, pois o que verificamos é que:

- as “mais valias” são aferidas e distribuídas tendo por base a capacidade construtiva;
- as externalidades positivas geradas pelos espaços verdes da cidade, sobre os solos com capacidade construtiva, não são avaliadas;
- não está prevista uma forma de “internalização das externalidades” positivas geradas pelos espaços verdes, quer ao

nível da construção, quer ao nível do usufruto social e/ou dos benefícios ambientais;

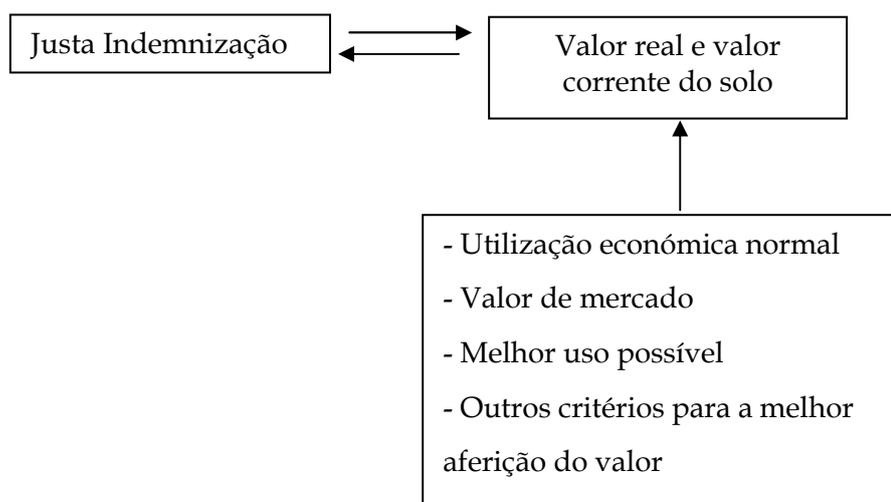
- os espaços verdes podem nunca vir a ser implementados na área do plano, porque a realização destes, em termos de cedências, está dependente da emissão do alvará de construção;
- podem vir a ocorrer cedências para espaços verdes, provenientes da transferência de índices, em áreas inóspitas ou desaconselháveis em termos estruturais e sociais.

Dadas estas conclusões relativamente à perequação e seus mecanismos, propomo-nos explorar as outras vias disponíveis no nosso quadro legal (expropriações) e nos mecanismos fiscais (impostos, taxas, subsídios, fundos), de forma a indagar se estes conseguem responder à nossa problemática.

Comecemos então por analisar o processo expropriativo.

#### 4.2.3. Expropriação

Segundo Fernanda Paula Oliveira e António Magalhães<sup>137</sup>, as avaliações promovidas pelo Código de Expropriações (CE), fornecem uma série de critérios e conceitos que se podem sistematizar através do seguinte esquema:



<sup>137</sup> Oliveira, F. P. e Cardoso, A. M. (2003) *in* Perequação, Expropriações e Avaliações, pp.(49 e seguintes).

Por este esquema, verifica-se que há, no plano dos princípios, uma preocupação do legislador em considerar que a “justa indemnização” se atinge através do cálculo do chamado “presumível valor de transacção”, ou “valor de mercado” (desde que este se apresente em situações normais<sup>138</sup>). Deverá também considerar-se que essa avaliação deverá alicerçar-se na procura do melhor uso possível para cada parcela (no caso de parcelas agrícolas, dever-se-á procurar as culturas mais lucrativas; no caso de parcelas urbanas, dever-se-á procurar o uso mais apetecível e na máxima intensidade permitida).

Fazendo uma breve retrospectiva<sup>139</sup>, verifica-se que no CE de 1991, o cálculo do montante para a justa indemnização, dividia o solo em duas categorias, solo apto para construção, e solo apto para outros fins.

O solo apto para construção teria de possuir as seguintes características: infra-estruturas acesso rodoviário; rede de abastecimento de água; energia eléctrica e saneamento e integrar-se num núcleo urbano existente ou estar destinado a vir a possuir essas características por força dos IGT's.

Este mesmo código determinava que o “valor” do solo em si mesmo, deveria corresponder a 10% do valor da construção nele a erigir (no caso desta parcela de terreno dispor de acesso rodoviário sem pavimento em calçada, betuminoso ou equivalente).

Esta percentagem dos 10% seria majorada para 19% quando estivessem presentes um conjunto de características técnicas (que os autores não nos chegam a referi quais).

Por último, a estes 19% poderiam ser adicionados 15% quando estivessem em presença um conjunto de factores como a localização e qualidade ambiental com carácter subjectivo.

Somatório, este que fazia com que o valor da relação “valor do solo”/“valor da construção” pudesse ir até aos 34%.

---

<sup>138</sup> Tem-se em conta que o legislador deverá ter pretendido afastar as situações claras de deflação e de inflação resultantes dos valores especulativos existentes o mercado livre.

<sup>139</sup> Oliveira, F. P. e Cardoso, A. M. (2003) *op. cit.*, p.50.

Já segundo o CE de 1999, o valor dos solos aptos para construção<sup>140</sup> passaram a ser aferidos com base na média aritmética actualizada e balizada pelos valores declarados em escrituras. No entanto, na impossibilidade de aplicação desta média aritmética, o “valor do solo” poderá ser determinado a partir de uma percentagem pré-determinada do custo (e não do valor) da construção, em condições normais de mercado.

Por sua vez, esta determinação do custo de construção poderá ter como base os montantes fixados administrativamente para a habitação a custos controlados ou de renda condicionada, e em percentagens determinadas a partir do custo de construção.

---

<sup>140</sup> Artigo 26.º Cálculo do valor do solo apto para a construção 2 - O valor do solo apto para construção será o resultante da média aritmética actualizada entre os preços unitários de aquisições, ou avaliações fiscais que corrijam os valores declarados, efectuadas na mesma freguesia e nas freguesias limítrofes nos três anos, de entre os últimos cinco, com média anual mais elevada, relativamente a prédios com idênticas características, atendendo aos parâmetros fixados em instrumento de planeamento territorial, corrigido por ponderação da envolvente urbana do bem expropriado, nomeadamente no que diz respeito ao tipo de construção existente, numa percentagem máxima de 10%. 3 - Para os efeitos previstos no número anterior, os serviços competentes do Ministério das Finanças deverão fornecer, a solicitação da entidade expropriante, a lista das transacções e das avaliações fiscais que corrijam os valores declarados efectuadas na zona e os respectivos valores. 4 - Caso não se revele possível aplicar o critério estabelecido no n.º 2, por falta de elementos, o valor do solo apto para a construção calcula-se em função do custo da construção, em condições normais de mercado, nos termos dos números seguintes. 5 - Na determinação do custo da construção atende-se, como referencial, aos montantes fixados administrativamente para efeitos de aplicação dos regimes de habitação a custos controlados ou de renda condicionada. 6 - Num aproveitamento economicamente normal, o valor do solo apto para a construção deverá corresponder a um máximo de 15% do custo da construção, devidamente fundamentado, variando, nomeadamente, em função da localização, da qualidade ambiental e dos equipamentos existentes na zona, sem prejuízo do disposto no número seguinte. 7 - A percentagem fixada nos termos do número anterior poderá ser acrescida até ao limite de cada uma das percentagens seguintes, e com a variação que se mostrar justificada: a) Acesso rodoviário, com pavimentação em calçada, betuminoso ou equivalente junto da parcela - 1,5%; b) Passeios em toda a extensão do arruamento ou do quarteirão, do lado da parcela - 0,5%; c) Rede de abastecimento domiciliário de água, com serviço junto da parcela - 1%; d) Rede de saneamento, com colector em serviço junto da parcela - 1,5%; e) Rede de distribuição de energia eléctrica em baixa tensão com serviço junto da parcela - 1%; f) Rede de drenagem de águas pluviais com colector em serviço junto da parcela - 0,5%; g) Estação depuradora, em ligação com a rede de colectores de saneamento com serviço junto da parcela - 2%; h) Rede distribuidora de gás junto da parcela - 1%; i) Rede telefónica junto da parcela - 1%. 9 - Se o aproveitamento urbanístico que serviu de base à aplicação do critério fixado nos n.º 4 a 8 constituir, comprovadamente, uma sobrecarga inoportável para as infra-estruturas existentes, no cálculo do montante indemnizatório deverão ter-se em conta as despesas necessárias ao reforço das mesmas. 10 - O valor resultante da aplicação dos critérios fixados nos n.º 4 a 9 será objecto da aplicação de um factor correctivo pela inexistência do risco e do esforço inerente à actividade construtiva, no montante máximo de 15% do valor da avaliação.

É de salientar <sup>141</sup> que analisando comparativamente os códigos de 1991 e 1999, se verificou que o peso do acesso e da localização e qualidade ambiental passou de um máximo de 25% (CE de 1991) para 15% (CE 1999) e ainda que o código de 1999 não considera as outras mais-valias que façam aumentar o valor da indemnização.

Analisemos agora com que critérios o CE afere o “valor do solos” que se destinam os espaços verdes urbanos.

O CE de 1991, tal como nos referem Fernanda Paula e António Magalhães<sup>142</sup>, preconizava que o cálculo do “valor” dos solos destinados a espaços verdes ou de lazer por PMOT plenamente eficaz, seria realizado em função do valor médio das construções existentes ou que sejam possíveis de edificar nas parcelas situadas numa área envolvente cujo perímetro exterior se situa-se a 300 do limite da parcela.

Para os autores, esta situação, que visa defender os proprietários de terrenos que foram “lesados” pela classificação do solo, poderá levar ao efeito perverso da sobrevalorização de terrenos que não teriam outro uso senão este, estando a referirem-se especificamente aos terrenos localizados em leitos de cheia encaixados em áreas urbanas.

Também nos referem que, em nome de um “*bom ordenamento urbanístico*”, os planos deverão escolher estas áreas sem capacidade construtiva, para as zonas verdes da cidade, (no entanto, acabam por considerar injusto que o estado exproprie por uma quantia irrisória os solos cobertos por uso florestal ou por uso agrícola, argumentando que estes não são aptos para construção, quando afinal acabam por usa-lo para esse fim).

Mais, referem que na procura de uma justa indemnização, o CE de 1999 deveria resolver o problema das zonas verdes, no que concerne à tal regra dos

---

<sup>141</sup> Oliveira, F. P. e Cardoso, A. M. (2003) *op. cit.*, p.55. Sobre este ponto de vista os autores referem, agora, que com estas descidas das percentagens houve a simples intenção de poupar os valores a auferir aos proprietários em indemnizações, sem se perceber bem a razão de fundo, dado que o período de 1991 até foi rico em obras públicas.

<sup>142</sup> Oliveira, F. P. e Cardoso, A. M. (2003) *op. cit.*, p.56.

300m, pois desta forma estaremos a beneficiar estes proprietários pela sobrevalorização que vão auferir (devido a essa mesma regra), e a prejudicar a generalidade dos cidadãos, na medida em que desta forma, haverá uma maior dificuldade em dotar as cidades de áreas verdes em suficiência.

Relativamente à questão dos espaços aptos para construção e afectos ao uso de verde urbano (por via de PMOT em vigor) virem a usufruir, ou não, do direito à indemnização, Alves Correia é de parecer positivo (estes devem beneficiar do direito à indemnização) argumentando que a Lei de Bases (LB) deveria ter tipificado as situações de “restrições”<sup>143</sup> ou de “danos” que, provocados pelos planos, deveriam dar lugar às indemnizações<sup>144</sup>, tais como: *os “danos” causados pelas prescrições dos planos que destinam certas parcelas de terrenos a espaços verdes privados, em área com vocação e capacidade edificatória (definida tendo em conta um conjunto de elementos certos e objectivos, tais como a localização do próprio terreno, a acessibilidade, desenvolvimento urbanístico da zona, a presença de serviços essenciais e a existência de infra-estruturas).*

Ou seja, para o autor, estas parcelas destinadas a espaços verdes, mas situadas em área edificável, terão de ser consideradas como “*expropriações de sacrifício ou substanciais*”, na medida em que esvaziam ou aniquilam o conteúdo mínimo essencial do direito de propriedade dos solos, por motivos de utilidade pública, (diz-se por motivos de utilidade pública porque a constituição de áreas

---

<sup>143</sup> As restrições referem são: Resultantes de disposições dos planos que coloquem em causa licenças ou autorizações de loteamento ou de construções válidas emitidas antes da sua entrada em vigor; Decorrentes de uma diminuição ou subtracção de uma modalidade de utilização do solo conferida pelo plano por efeito de alteração, revisão ou suspensão deste; Originados pela perda de utilidade das despesas efectuadas na concretização de uma modalidade de utilização prevista no plano, em consequência da alteração ou suspensão desta, por efeito da alteração, revisão ou suspensão do plano

<sup>144</sup> Procedendo a um breve enquadramento, Fernanda Paula Oliveira, refere-nos que as expropriações, aplicadas aos planos, surgem pela primeira vez na legislação portuguesa, através da LB POTU artº18, nº2, que nos refere que: *Existe o dever de indemnizar sempre que os instrumentos de gestão territorial, de significância plurisubjectiva, determinem restrições significativas de efeitos equivalentes a expropriação, a direitos do uso dos solos preexistentes e juridicamente consolidados que não possam ser compensados através da perequação.*

Assim, as indemnizações adquirem um carácter subsidiário, devendo em primeiro lugar fazer-se a distribuição dos benefícios e encargos resultantes dos planos através dos mecanismos de perequação.

verdes em terrenos privadas, no interior dos aglomerados urbanos, visam melhorar a qualidade de vida dos habitantes da cidade e o seu ambiente urbano).

Podemos assim inferir que, para Alves Correia, muito embora o espaço verde da cidade seja considerado como essencial para a qualidade de vida da cidade, não é por esse facto que o seu proprietário deve ser compensado, mas sim pelo facto da sua propriedade estar localizada numa área com aptidão construtiva e não auferir do direito à construção por força do plano urbanístico em vigor. Ou seja, o que o autor nos pretende transmitir é que:

	<b>Em solo sem aptidão construtiva devido ao seu vínculo situacional</b>	<b>Em solo com aptidão construtiva</b>
<b>Terrenos destinados pelo plano a espaço verde</b>	o proprietário não tem direito à indemnização ou outro qualquer tipo de compensação.	o proprietário deverá ter direito a uma indemnização, fundamentada numa expropriação <i>de sacrifício ou substancial</i> na medida em que a utilização de verde urbano em detrimento da capacidade edificatória, esvazia o conteúdo mínimo essencial do direito de propriedade dos solos, por motivos de utilidade pública.

Toda esta exposição relativa à aferição do “valor dos espaços verdes”, acaba por ser contrária à que pretendemos defender e, curiosamente, deparamo-nos com os autores que referem que a *servidão de vistas panorâmicas* representam um direito não consolidado, pelo que a indemnização destes espaços não deverá ser equacionada mas, no entanto, consideram que a localização e qualidade ambiental (referenciando-se à paisagem e ao conforto bioclimático) são dos principais factores para a formação do valor do solo, referenciando-se a A. Woolery:

*“every appraiser is familiar with the old saying that the three most important factors in the value of land are location, location and location....and if there is a fourth factor it is location”*

### 4.2.3. Imposto, taxas, subsídios e fundos ecológicos

Tanto os impostos como as taxas, os subsídios e os fundos ecológicos são considerados instrumentos fiscais.

Estes instrumentos<sup>145</sup> representam algumas das vias de que o Estado dispõe para prosseguir as tarefas que a Constituição lhe incumbem, como seja a realização de direitos sociais, onde se inclui o direito a um ambiente saudável.

Na perspectiva do ordenamento do território<sup>146</sup>, as medidas fiscais poderão ser relativamente neutras, se não afectarem em muito as decisões dos privados relativamente à utilização do solo e à colocação de terrenos no mercado, ou serem importantes devido à influência que exercem na motivação comportamental dos mesmos. Mas, para uma influência eficaz no comportamento dos agentes privados, torna-se necessário que estas medidas fiscais sejam assumidas numa perspectiva de longo prazo para se tornarem credíveis.

Mais, os impostos podem ser complementados com o seu oposto, o incentivo/isenção fiscal e afectar determinados usos e localizações do solo em simultâneo.

E tal como Cláudia Soares refere, estes instrumentos conseguem atingir objectivos mais eficientemente se funcionarem em conjunto.

#### a) Imposto

*Imposto<sup>147</sup>, enquanto prestação patrimonial de carácter positivo, a favor de um ente público, para satisfação de fins públicos, (...) sem carácter de sanção e de acordo com uma norma legal impositiva, pode representar um mecanismo eficaz e eficiente de protecção ambiental, isto é um meio de que o estado dispõe para exercer as funções preventivas, restauradoras e promocionais, garantindo um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado (conforme artigo 66º, nº1 da CRP) e promovendo uma igualdade real entre os cidadãos (como prescrevem as alíneas d) e e) do artigo 9º da CRP), de forma consentânea com o*

---

<sup>145</sup> Soares, C. D. (2000/(2001) *in* O imposto ambiental - Direito fiscal do ambiente, p.3.

<sup>146</sup> Carvalho J. (2003) *op. cit.*, pp.(313-314).

<sup>147</sup> Soares, C. D. (2000/(2001) *op.cit.*, pp.( 3-4).

*aproveitamento racional dos recursos (artigo 66º nº 2, alínea d) e 81, alínea m) da CRP) e com a plena utilização das forças produtivas (artigo 81, alínea c) da CRP).*

*Em termos puramente económicos o objectivo de um imposto ambiental é o de atribuir um preço ao que anteriormente não o tinha, o ambiente.*

Após esta breve introdução ao conceito de imposto sob a perspectiva ambiental (dado serem as externalidades positivas ambientais que pretendemos avaliar), debruçemo-nos agora sobre os impostos relativos à propriedade imobiliária (dado serem os terrenos com capacidade construtiva que beneficiam daquelas).

Jorge de Carvalho<sup>148</sup> refere que são diversos os impostos que podem incidir sobre o solo, integrando-se alguns deles na fiscalidade geral, como seja o imposto sobre o rendimento ou o imposto sobre a riqueza, e aplicando-se, outros, às transacções sobre a propriedade, como sejam a sisa ou o imposto sucessório.

Temos outros que incidem sobre o “valor do solo”, seu rendimento e/ou sua valorização constituindo, assim, importantes instrumentos de política de solos. Dá-nos como exemplo os impostos sobre a propriedade imobiliária e o imposto sobre as mais-valias e que passamos a referir.

### **a1) Imposto sobre a propriedade imobiliária**

Segundo Jorge de Carvalho<sup>149</sup>, o imposto sobre a propriedade imobiliária constitui uma importante receita para as autarquias, que podem ser arrecadadas no todo ou repartidas com a administração central. Este imposto não é neutro, na medida em que produz efeitos no comportamento dos proprietários (conforme valor e incidência). Ou seja, se este imposto for baixo o proprietário tende a reter o solo, se pelo contrário for muito elevado, o proprietário tende a vender o seu prédio estimulando assim o mercado imobiliário.

---

<sup>148</sup> Carvalho, J. (2003) *op. cit.*, p.315.

<sup>149</sup> Carvalho, J. (2003) *op. cit.*, pp 315.

Sobre estes impostos Paulo Correia<sup>150</sup> partilha da mesma opinião de Jorge Carvalho, referindo também que estes impostos podem incidir sobre o rendimento líquido bruto; o valor corrente de mercado; sobre todo o solo ou sobre o solo expectante; sobre o valor actual ou incluindo o seu valor potencial.

Ora, é certo que o imposto sobre o valor potencial do solo é uma das mais antigas propostas para resolver os problemas que resultam das imperfeições do mercado. Ainda que na sua forma clássica, este aplicava-se ao valor de uma parcela antes de ser utilizada, mas considerando os usos existentes das parcelas vizinhas.

Estes instrumentos, quando aplicados à propriedade imobiliária, apresentam diferentes objectivos e potencialidades que, Jorge Carvalho<sup>151</sup> e Paulo Correia<sup>152</sup> expõem da seguinte forma:

- constituem uma fonte de rendimento para a administração pública, perspectivada como simples taxaço de bens ou como forma de devolução à colectividade de uma parte ou da totalidade das mais valias;
- podem constituir um obstáculo ou um incentivo ao investimento;
- apresentam consequências ao nível do ordenamento do território no que concerne à localização e quantidade de oferta de terrenos;
- visam a redistribuição da riqueza com vista ao equilíbrio das desigualdades, ou seja, pretendem repor a equidade no sistema;
- visam devolver à sociedade as mais-valias introduzidas por decisões do processo de planeamento e por investimentos públicos.

---

<sup>150</sup> Correia, P. (2002) *op. cit.*, p.250.

<sup>151</sup> Carvalho, J. (2003) *op. cit.*, pp.(313-314).

<sup>152</sup> Correia, P. (2002) *op. cit.*, pp.(235- 236).

## **a2) Imposto sobre as mais-valias**

Segundo Paulo Correia<sup>153</sup>, e seguindo a mesma linha de pensamento de Jorge Carvalho e Fernanda Paula Oliveira quando se referem à perequação, a justificação relativa à aplicação de uma taxa sobre as mais valias está na aplicação de critérios de justiça combinados com critérios relativos às expectativas humanas de tirar partido do que é seu e visando mobilizar interesses desenvolvimentistas.

Segundo Jorge de Carvalho<sup>154</sup>, este imposto destina-se à apropriação pela administração pública de parte ou do todo proveniente da evolução da renda fundiária, ou seja, do acréscimo do valor introduzido no solo ao longo do tempo através dos investimentos públicos em infra-estruturas ou equipamentos, ou da passagem de solo rural a urbano em virtude de alterações dos planos urbanísticos, ou pela subida real do “valor do solo” resultante da evolução do mercado.

O momento da cobrança do imposto poderá ocorrer de forma variável, ou na sequência de um investimento público que valorize o prédio/terreno, ou na sequência de uma decisão da Administração (um plano, por exemplo), ou pode ainda ser objecto de uma colecta periódica após reavaliação e incidindo sobre os sucessivos incrementos do valor do solo.

De forma genérica, a taxação do solo, seja sobre a propriedade imobiliária propriamente dita, seja sobre as mais-valias que se exercem sobre esta, são de aplicação genérica e a todo o território administrado pela entidade responsável pela sua fixação.

No entanto, poderão ser previstos impostos agravados para determinadas áreas e/ou determinadas situações (como sejam: impostos sobre edifícios devolutos; ou com utilizações indesejáveis referenciados a determinado local; impostos sobre terrenos rústicos que se consideram de urbanizar a curto prazo, entre outros).

---

<sup>153</sup> Correia, P. (2002) *op. cit.*, pp.(256-257). No caso de se pensar no sentido de justiça a 100%, poderá cair-se no modelo Inglês em que se visa uma solução socialmente mais justa, mais equitativa. No caso de se aceitar um equilíbrio, poderá usar-se o sistema introduzido pela lei 2030, em que só parte da mais-valia é cobrada, ficando a parte restante na posse do proprietário

<sup>154</sup> Carvalho, J. (2003) *op. cit.*, pp. (315-317).

O agravamento dos impostos poderá ser complementado com o seu oposto, como sejam as isenções e/ou reduções fiscais que, quando em complemento, poderão motivar as desejáveis transformações urbanísticas.

Segundo Paulo Correia<sup>155</sup>, a taxação das mais-valias não é feita com uma periodicidade regular, mas sim quando ocorrem circunstâncias especiais que o justifiquem, tal como a alteração do uso ou da intensidade do solo, investimentos públicos em infra-estruturas, ou subida dos valores de transacção no mercado, resultado do parcelamento da propriedade.

A taxação sobre as mais-valias também pode levar a um certo imobilismo relativo ao mercado imobiliário, devido ao proprietário querer minorar os seus encargos.

A redução dos efeitos negativos que possam advir desta taxação passa então, necessariamente, pelo reconhecimento por parte da comunidade dos efeitos benéficos que esta colecta lhes poderá trazer.

Assim, quando nos referimos à taxação sobre as mais-valias pretendemos que:

- esta venha a introduzir uma maior equidade no processo de planeamento, na medida em que se irão taxar os proprietários que auferem das mais-valias geradas pelo mesmo, em detrimento das menos-valias que este mesmo processo;
- esta seja aferida equitativamente e consoante o raio de distância que os prédios destinados a construção apresentam relativamente aos espaços verdes da cidade;
- esta venha a assegurar verbas que a administração possa vir a utilizar para subsidiar os terrenos/prédios destinados a verde urbano com vista à sua melhor manutenção/preservação e promoção;
- o tributo proveniente destas não venha a recair sobre a totalidade da mais-valia gerada sobre os prédios destinados a

---

<sup>155</sup> Correia, P. (2002) *op. cit.*, pp.(256-257).

construção (de forma a evitarmos o imobilismo no sector imobiliário e podermos estar a promover a diminuição dos próprios espaços verdes), mas sim só sobre parte da mais-valia;

- este tributo possa vir a funcionar como sensibilização e informação, quer para o proprietário, quer para a generalidade da população que irá usufruir destes espaços verdes;
- este tributo possa vir a financiar a autarquia de meios suficientes para apoiar o proprietário do espaço verde à sua preservação/manutenção e promoção.

No fundo, o que pretendemos com a exposição dos impostos relativos à propriedade imobiliária e suas mais-valias, é indagar se este instrumento permite a internalização das externalidades positivas que advêm dos espaços verdes da cidade pois, como referimos no capítulo 3, estas são mais facilmente aferíveis ao nível das mais-valias que provocam nas propriedades vizinhas, do que pelos valores subjectivos que lhe são intrínsecos, inerentes.

Propomos agora verificar se também através dos impostos ambientais se torna possível aferir as externalidades positivas em apreço.

Segundo Cláudia Soares<sup>156</sup>, os impostos podem ser encarados como uma prestação patrimonial de carácter positivo a favor de um ente público, para satisfação de fins públicos, independentemente de qualquer fim especial do credor da prestação e de qualquer vínculo anterior, ou seja, unilateral, sem qualquer carácter de sanção e de acordo com uma norma legal impositiva, podendo representar um mecanismo eficaz e eficiente ao nível da protecção ambiental (tal como vimos atrás). Segundo a autora em apreço, à perspectiva genérica do imposto, adiciona-lhe a componente de defesa de um ambiente humano sadio e ecologicamente equilibrado, tendo em conta as suas funções preventivas, restauradora e promocional.

---

<sup>156</sup> Soares, C. D. (2000/2001) *op. cit.*, p.3.

Por sua vez, Jorge Carvalho refere a este propósito que a aplicação do imposto poderá ser combinada com outros mecanismos fiscais, referindo-se à isenção do mesmo como forma de incentivo.

Feitas estas referências, deixamos para mais adiante averiguar como estas perspectivas nos poderão apoiar na solução da nossa problemática.

## **b) Taxas**

Segundo Jorge Carvalho e Fernanda Paula Oliveira<sup>157</sup>, a taxa é uma prestação pecuniária e estabelecida de forma autoritária, o que significa que, tal como o imposto, a taxa é coactiva, ou seja, não tem origem em negócios jurídicos, mas em factos. O seu carácter coactivo resulta de não ser negocialmente assumida, nem a obrigação de a pagar nem o seu montante.

A sua principal característica é que a diferencia dos impostos, é a de ser considerada como uma contrapartida por uma actividade pública, pelo que assume a característica de ser bilateral: à taxa corresponde, uma prestação do ente público por este ter cedido, estar aceder, ou vir a ceder no futuro a utilização de um bem semi-público. Consiste na disponibilização ao particular de um serviço público, na concessão da possibilidade de uso privativo de um bem do domínio público ou na remoção administrativa de limites legais à actividade dos particulares (prestação esta que pode ser realizada no futuro)

Segundo Teixeira Ribeiro<sup>158</sup>, a taxa é uma quantia paga coactivamente pela utilização de bens semi-públicos, que ao contrário dos bens públicos (que são utilizados indistintamente por todos), os bens semi-públicos são aqueles que para satisfazerem as necessidades colectivas, permitem também a satisfação de necessidades individuais dos que recorrem a eles, ou seja, são susceptíveis de utilização individualizável. Assim, para que a taxa possa ser cobrada é imprescindível individualizar a utilização que o particular faz do bem, o que implica que a taxa visa retribuir uma actividade específica prestada por uma

---

<sup>157</sup> Carvalho, J. e Oliveira, F. P. (2003) *op. cit.*, p.56.

<sup>158</sup> Carvalho, J. e Oliveira, F. P. (2003) *op. cit.*, pp.(60-62).

entidade colectiva de direito público ou particular. Em todo o caso, os serviços prestados pela administração não têm, obrigatoriamente, de reverter em benefício exclusivo de quem paga a taxa, pois a satisfação das necessidades individuais não exclui as colectivas. As taxas têm ainda a particularidade de poderem ser cobradas sem que o bem tenha sido utilizado, basta existir a possibilidade do seu uso para que estas possam ser cobradas, sem haver com isto lugar à restituição das cobranças pagas.

Verificamos, assim, que, tal como estes autores<sup>159</sup> referem, as taxas constituem um dos recursos financeiros das autarquias, têm como finalidade a prossecução dos interesses das populações, onde podemos incluir, nomeadamente, a salubridade, o ensino, a cultura, os tempos livres e a defesa e protecção do meio ambiente e da qualidade de vida e do urbanismo.

No que concerne a este último, existem dois tipos de taxas. As taxas correspondentes aos actos e controlo das actividades dos particulares (como sejam as devidas aos licenciamentos) e as taxas pela realização, manutenção e reforço das infra-estruturas (incluindo nas infra-estruturas a realização de espaços verdes, parques, por exemplo).

*No entanto o que verificamos é que os espaços verdes da cidade não beneficiam só os munícipes de determinado lugar da cidade, mas têm reflexos difusos ambientais a diferentes escalas (que advêm das suas externalidades positiva). Assim, por este ponto de vista, os terrenos que beneficiam dos espaços verdes da cidade tanto poderão estar sujeitos à cobrança de uma taxa urbanística, pela realização e/ou manutenção de infra-estruturas gerais e/ou locais, como à cobrança de um imposto sobre as mais-valias ambientais.*

Vamos agora verificar a abordagem de Cláudia Soares relativamente aos mecanismos fiscais que temos ao nosso dispor, mas aplicados sob o ponto de vista ambiental.

---

<sup>159</sup> Carvalho, J. e Oliveira, F. P. (2003) *op. cit.*, p.66.

Para Cláudia Soares<sup>160</sup>, a aplicação destes instrumentos fiscais numa perspectiva ambiental (poluidor/pagador) e no que concerne à modificação de comportamentos danosos para o ambiente e a nível económico, torna-se indiferente a utilização da taxa ou do imposto. Apesar da mudança comportamental do cidadão, a nível ambiental<sup>161</sup>, estar bastante dependente da forma como estes instrumentos são desenhados.

Já a nível jurídico existe uma diferença entre a aplicação de um ou outro destes instrumentos fiscais.

Enquanto o imposto pretende a internalização das externalidades em geral — ou seja, tenta impor um determinado nível de qualidade ambiental sem impor uma relação estrita de proporcionalidade entre o valor pago pelo poluidor e o custo que ele gerou —, a taxa traduz-se numa contraprestação duma vantagem individual proporcionada pelo estado que incumbe a quem dela aproveita.

Referindo-se às taxas é à sua função intervencionista, Cláudia Soares afirma que o seu cálculo deverá transparecer um relação causa-efeito directa entre o encargo a pagar e a prestação a receber. Esta função que não é tão bem conseguida pelo imposto devido à sua unilateralidade e à sua fixação com base em critérios políticos. No entanto, não será correcto atribuir à taxa a função de exclusividade ao nível redistributivo e ao imposto a função incentivante, mas sim, promover para que ambas as figuras trabalhem em conjunto, potenciando que a taxa desempenhe a função de apoio ao imposto (sendo este, considerado ambientalmente como o mais importante).

Assim, pelos diversos pontos de vista que analisamos, e no que concerne à questão dos usos do solos e ao controlo do mercado imobiliário, verificamos que para a correcção das mais-valias urbanísticas podemos seguir a via do imposto sobre as mais-valias, como defendem Jorge de Carvalho e Paulo Correia, existindo, no entanto, em simultâneo, para garantir o direito à perequação, corrigindo planos e

---

<sup>160</sup> Soares, C. D. (2000/2001) *op. cit.*, p.68.

<sup>161</sup> Soares, C. D. ((2000/2001) *op. cit.*, p.70.

demais actos da administração pública geradores de diferentes valorizações de terreno, podem ser utilizadas as taxas.

Em todo o caso, e partindo do entendimento dos diferentes autores citados, podemos concluir que quer as taxas quer os impostos atingem melhores resultados se forem trabalhados em conjunto.

Mais, como refere Jorge de Carvalho, *o agravamento dos impostos poderá ser complementado com o seu oposto, como sejam as isenções e/ou reduções fiscais que, quando em complemento, poderão motivar as desejáveis transformações urbanísticas.*

Conclui-se, porém, que as questões ambientais não assumem, em regra, relevo no âmbito dos mecanismos de perequação (pelo menos dos que estão legalmente previstos).

Torna-se, por isso, relevante indagar, ainda, de que forma outros mecanismos fiscais, como os subsídios e os fundos ecológicos, poderão ser desenhados conjuntamente com as taxas e/ou impostos visando a melhor resolução da nossa problemática.

#### **a) Subsídios**

Segundo Cláudia Soares<sup>162</sup>, a finalidade que se prossegue com o uso de um subsídio é passível de assumir duas feições:

- podem ser usados com a função de fornecer um estímulo positivo à alteração de comportamentos/atitudes tornando-os mais sustentáveis;
- podem ser usados para reduzir o impacto económico negativo causado pela introdução de medidas de protecção do equilíbrio ecológico.

A aplicação dos subsídios a áreas verdes da cidade pode apresentar algumas resistências que passamos a expor:

- problemas na aceitação dos mesmos por parte da generalidade da população, sendo no fundo esta que

---

<sup>162</sup> Soares, C. D. (2000/2001) *op. cit.*, pp.(51-58).

beneficia das externalidades positivas provenientes destes espaços;

- problemas aquando da permanência dos mesmos, levando a que o proprietário privado se vicie no seu usufruto gratuito entendendo este como um direito adquirido e para inverter esta situação terão de se tomar medidas, entre as quais as de fiscalização;
- problemas relativos ao seu cálculo, dada a complexidade que o mesmo envolve resultante da panóplia de externalidades difusas que advêm destes espaços;
- dificuldades na obtenção de informação adequada e suficiente para o cálculo rigoroso equitativo e proporcional que essas mesmas externalidades promovem.

Podemos assim concluir que os subsídios pretendem funcionar como um estímulo económico aos proprietários que irão desempenhar um papel mais activo na conservação da natureza e no conseqüente equilíbrio ecológico dos espaços verdes da cidade. Ou seja, a atribuição dum subsídio poderá ser uma das vias possíveis para resolver a dificuldade em internalizar as externalidades positivas difusas e subjectivas que o proprietário privado dos espaços verdes proporciona à generalidade da população.

Com a aplicação deste instrumento estaremos a apoiar na manutenção da função socio-ambiental da propriedade e a inverter a actual ordem das coisas - **a socialização do benefício e a privatização do prejuízo, ao nível dos espaços verdes!**

Complementarmente aos subsídios, existem os fundos ecológicos. Resolvemos focá-los por considerarmos que poderão funcionar em complemento com os mecanismos até agora explanados.

## **b) Fundos ecológicos**

Os fundos ecológicos<sup>163</sup> funcionam como vias de indemnização, à semelhança dos subsídios.

Funcionam como suporte económico à solução de problemas ambientais que não podem ser resolvidos através da estrita responsabilização individual.

Os fundos desempenham um importante papel, quando o responsável pelo “dano ecológico”<sup>164</sup> não tem capacidade financeira para o eliminar, reparar ou compensar.

Podem também permitir alcançar problemas ambientais que, através dos mecanismos tradicionais não conseguiriam ser corrigidos, e assim, ser bastante úteis quando há concessão de auxílios destinados à reparação de “danos” causados ao ambiente no passado.

Podem ser preenchidos com verbas provenientes de receitas vindas de impostos ambientais ou provenientes de outros impostos e assim, servirem para garantir a reparação de danos ou, pelo menos, para indemnizar os que sofreram os efeitos provenientes destes; ou para prevenirem a repetição do acto causador da lesão (sempre que seja possível tomar medidas nesse sentido);

Em jeito de conclusão, Cláudia Soares refere-nos que os mecanismos fiscais poderão apoiar a solução de determinados problemas ambientais.

Estes instrumentos, para atingirem os objectivos a que se propõem deverão apresentar alguns requisitos como sejam: eficiência; eficácia; equidade; informação; adaptabilidade; aceitação política; identificação correcta dos problemas; fornecimento de um incentivo dinâmico.

Mais, informa que o custo marginal dispendido para reduzir determinado problema ambiental não é o mesmo para todos os agentes económicos, então a solução mais eficiente é aquela que:

- faz a sociedade incorrer no menor custo para eliminar o dano;

---

<sup>163</sup> Soares, C. D. (2000/2001) *op. cit.*, p.58.

<sup>164</sup> Expressão com significado próprio em termos ambientais, mais direccionada para problemas específicos como seja a descarga de uma fabrica num rio e com isso causa dado em toda a biodiversidade existente.

- não impõe a todos os agentes causadores do dano a realização do mesmo esforço;
- confere uma maior flexibilidade à solução (a que se adequa a cada caso).

Os instrumentos de incentivo apresentam também vantagens relativamente aos instrumentos impositivos, por necessitarem de menores custos na sua implementação, poderem ser mais inovadores; responsabilizarem quem deles usufrui.

Assim, após este périplo pelos mecanismos legais e fiscais, concluímos que todos eles poderão apoiar na solução da nossa problemática, ora através da concertação de uma adequada política de solos, e aferição de mais-valias, ora através do apoio à manutenção/preservação/ promoção dos espaços verdes, e da sensibilização (tanto do proprietário privado, como da generalidade do cidadão), ou seja, como via para a internalização das externalidades positivas difusas.

Vamos então tentar, com base no conhecimento adquirido, propor uma metodologia passível de solucionar a nossa pergunta de investigação.

### **4.3. Proposta para a compensação dos espaços verdes da cidade**

Concluímos, então, que estes espaços são detentores de “valores subjectivos” e “valores objectivos” capazes de promover uma miríade de externalidades que vão destes as sócio-ambientais, às individuais, chegando às mais-valias económicas.

O que agora nos propomos é, através dos mecanismos legais em vigor, verificar quais os caminhos possíveis para a internalização das externalidades positivas.

Para construirmos o método de “compensação” duas questões se nos colocam à partida:

**1ª Como compensar os proprietários?**

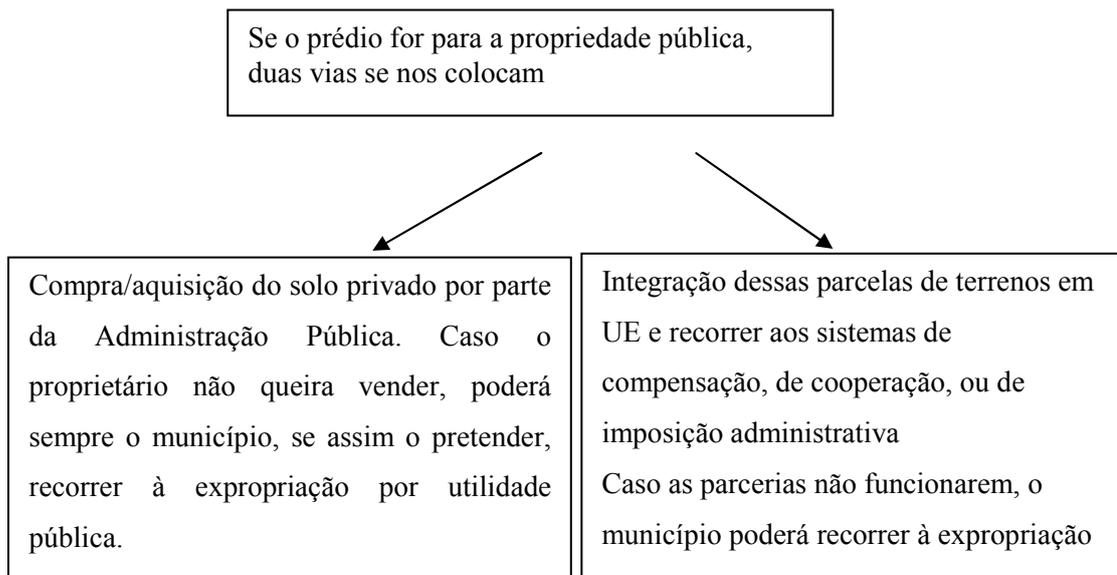
**2ª Por quanto compensar os proprietários?**

#### **4.3.1. Processo de compensação**

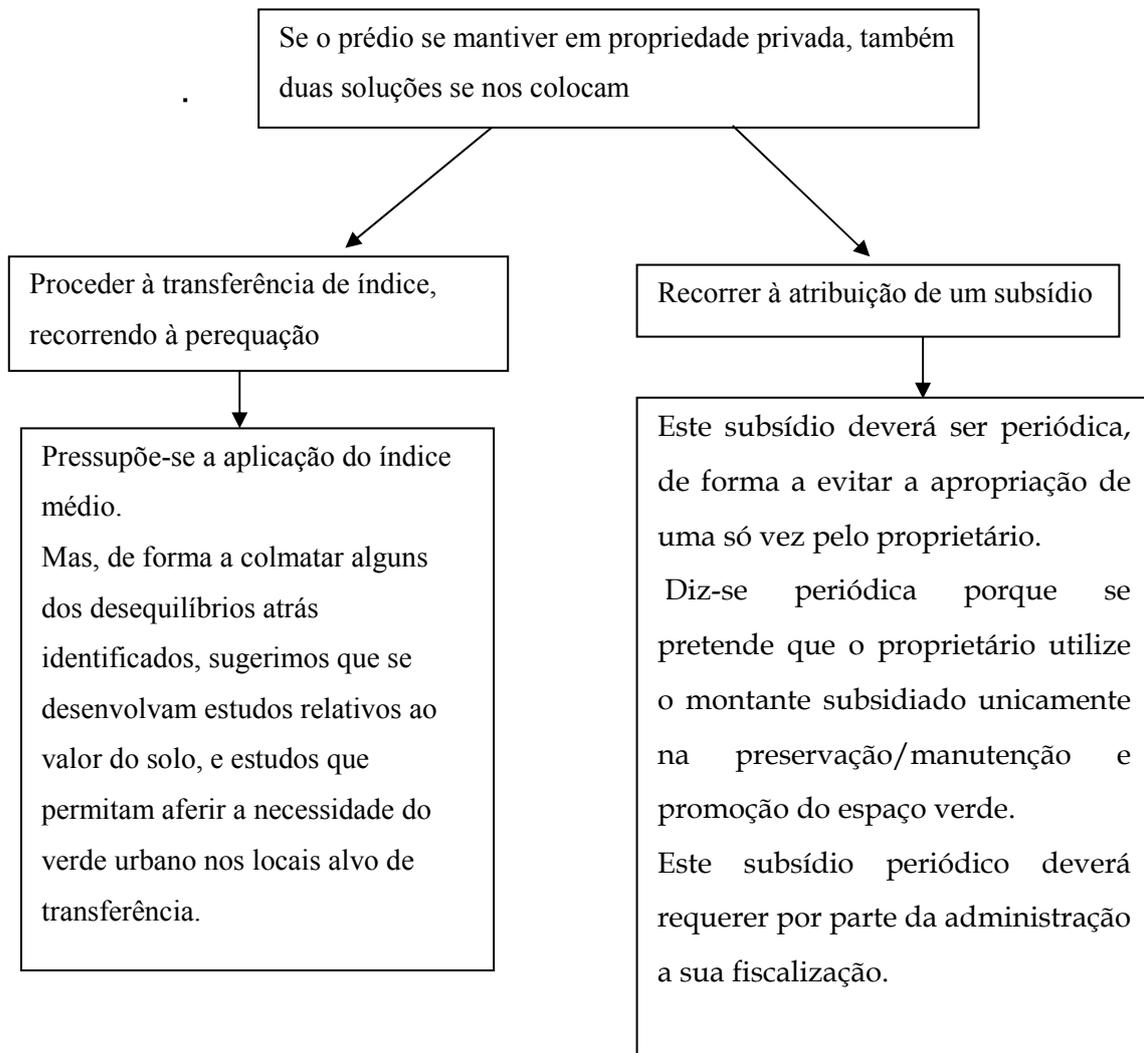
De forma a respondermos à primeira questão — como compensar? — surgem-nos logo duas hipóteses:

- 1ª Ou se adquire o prédio por “via pública”;
- 2ª Ou se mantém o prédio em propriedade privada.

#### **Hipótese 1º \_ Adquirir o prédio por “via pública”;**



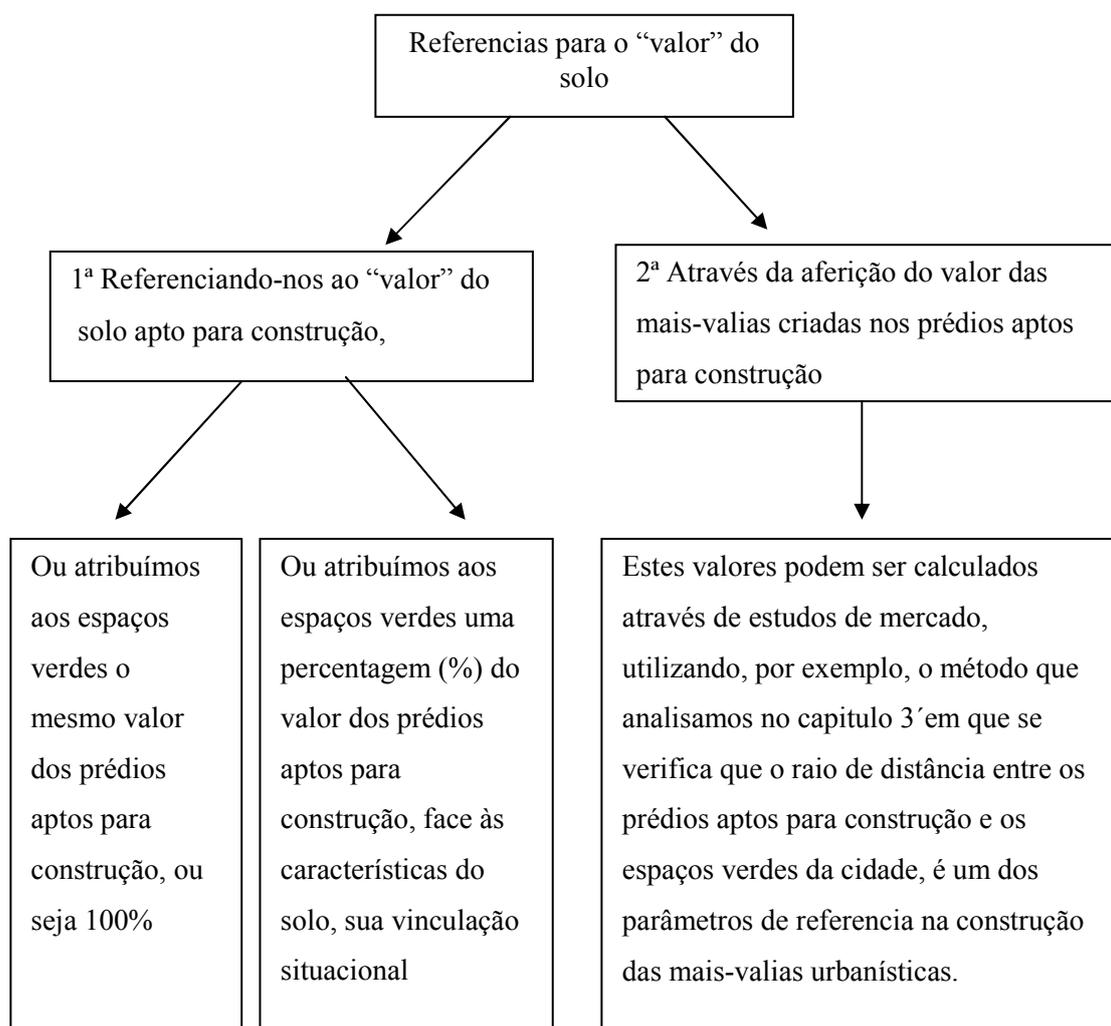
## Hipótese 2ª \_Manter o prédio na propriedade privada.



### 4.3.2. Atribuição de valor

De forma a respondermos à segunda questão — por quanto?— surgem-nos duas hipóteses:

- 1ª Aferindo o “valor do solo” aos preços de solo apto para construção
- 2ª Aferindo o “valor do solo” através do calculo do valor das mais-valias criadas nas propriedades com capacidade construtiva

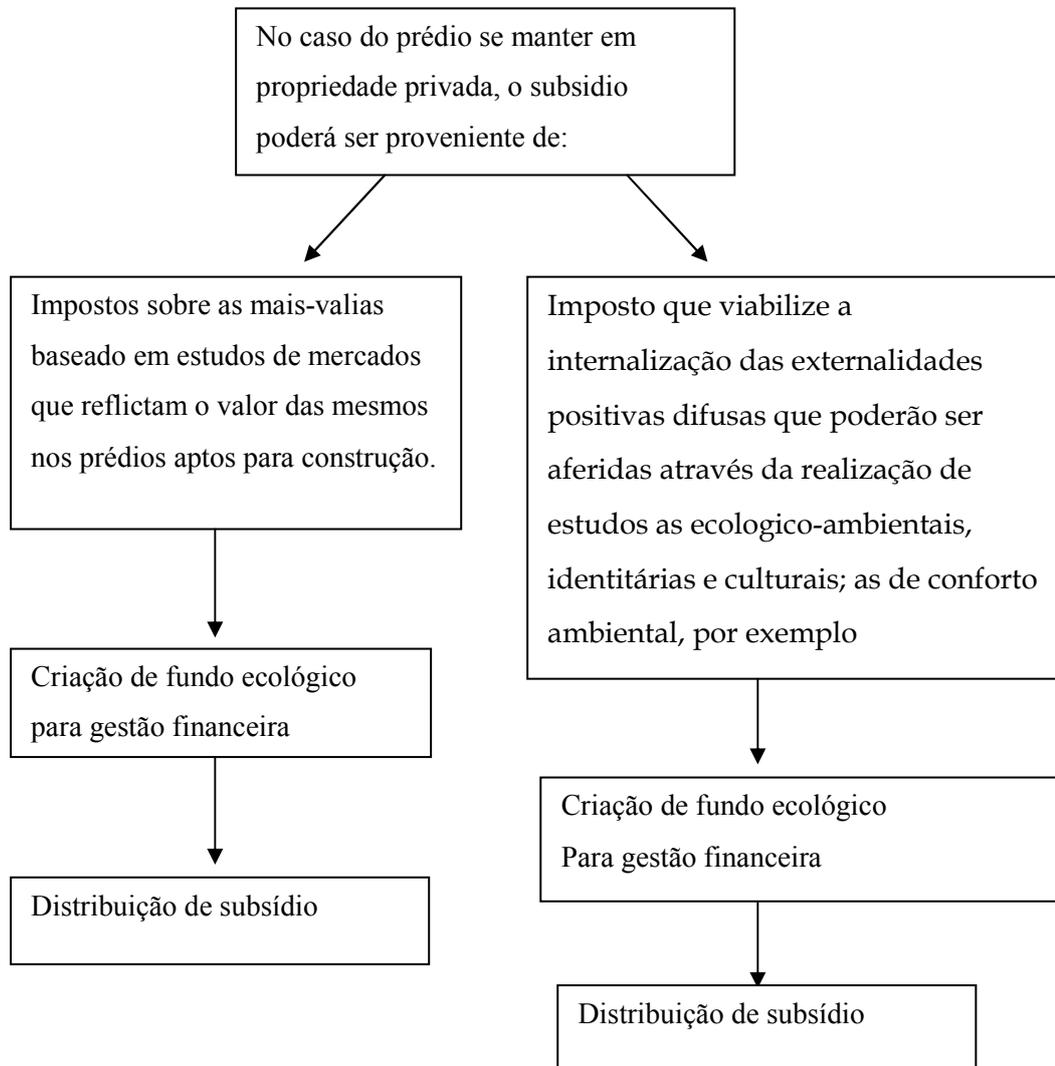


#### 4.3.3. Mecanismos a utilizar:

Das propostas apresentadas anteriormente, verificámos que os instrumentos que viabilizam as mesmas são os impostos, as taxas, os subsídios e fundos ecológicos, instrumentos que funcionam de forma mais eficiente, se utilizados em conjunto.

Ora referindo-nos, especificamente, à hipótese do prédio se vir a manter na propriedade privada, verificamos que uma das soluções para a manutenção do mesmo seria a do seu proprietário vir a auferir de um subsídio.

Daqui poderemos levantar uma questão: quais dos instrumentos focados anteriormente poderão vir a cobrir este subsídio?



*Desta forma o imposto a aplicar estaria a:*

- ser encarado como uma prestação patrimonial de carácter positivo a favor de um ente público, para satisfação de fins públicos;
- ser um mecanismo eficaz e eficiente ao nível da protecção ambiental, exercendo as funções preventiva, restauradora e promocional, e garantindo um ambiente de vida humano sadio

e ecologicamente equilibrado promovendo uma igualdade real entre os cidadãos;

- flexibilizar o momento da cobrança;
- ter uma aplicação genérica e a todo o território administrado pela entidade responsável pela sua fixação (adi abranger as externalidades positivas difusas).

*Desta forma os fundos estariam a:*

- funcionar como suporte económico à solução de problemas ambientais;
- funcionar como auxílio destinado à reparação compensação e promoção ambiental;
- ser preenchidos com verbas provenientes de receitas vindas de impostos ambientais.
- funcionar como um instrumento de incentivo e inovador;
- permitir diminuir os custos associados à protecção do equilíbrio ecológico, por actuar de forma preventiva e ao eliminar a necessidade de sobrecarregar a administração;
- permitir gerar receitas que poderão ser utilizadas quer na prossecução de uma política ambiental quer na redução de outras componentes da política fiscal responsáveis por distorções no funcionamento da economia.

*Desta forma o subsídio atribuído estariam a funcionar como um:*

- incentivo financeiros que visará apoiar o privado em actividades ambientais positivas,
- meio de estímulo ao melhor uso da terra por parte do privado;
- custo de oportunidade, pois quando o proprietário não actuar de acordo como objectivo do subsídio, este poderá ser-lhe retirado.

- meio de informação; responsabilização e transferência democrática;
- meio de proporcionar à generalidade da população a melhoria da sua performance ambiental.

## Capítulo 5. Considerações Finais

*O caminho faz-se caminhando*  
(António Machado)

No processo de investigação em apreço concluiu-se que o homem, enquanto individuo e ser social, é o factor crucial na evolução e concepção das cidades. É a organização do homem em sociedade, com as suas necessidades/aspirações e expectativas, que determina a forma de ocupação do espaço citadino e é nesta dialéctica homem/espaço que o urbanismo tem de procurar as respostas para a sua intervenção. Verificámos que nesta correlação homem/espaço, os espaços verdes estão bastante enraizados na identidade cultural do individuo e que, por isso mesmo, são elementos essenciais à “formação do valor do solo” pois, é a *partir do momento em que na história, um sinal ou um significado se liga a determinado objecto, que o seu valor como elemento marcante aumenta*<sup>165</sup>

No entanto, este “valor” não é incorporado ao nível do mercado imobiliário o que provoca falhas no mesmo que, para serem corrigidas, exigem a internalização desse “valor” no nível do direito de propriedade privada.

Na tentativa de correcção dessas falhas elaboraram-se propostas metodológicas que visam, em fim último, promover um ordenamento da cidade assente na estruturação dos espaços verdes e num processo de planeamento dos solos mais justo e equitativo.

Para a assumpção destas propostas realizou-se o seguinte percurso:

- Actualmente, encontramos-nos em “cidades” e/ou “territórios” (pois uma nova definição procura-se, dada a dispersão, a ausências de fronteiras visíveis entre a “cidade” e o “campo”) onde as tipologias dos espaços verdes perdem significado e funcionalidade, porque fragmentadas e resultantes de intersticialidades desconexas que se “movem” em todas as direcções não se referenciando a parte alguma.

Deparamo-nos, também, com uma realidade social que se encontra amalgamada, miscigenada, em busca de novas referências / de uma identidade

---

<sup>165</sup> Magalhães, M.R. (2001) *op. cit.*, p.201.

perdida, onde se desenha uma nova cultura periurbana, rururbana e simultaneamente global.

Estamos, portanto, perante um novo paradigma onde os novos modelos urbanísticos a conceber terão de passar primeiro pelo entender das novas realidades em formação, para depois lhes atribuir significado e, por fim, os contextualizar e correlacionar.

- Os espaços verdes da cidade desenvolvem diversas funções, designadamente as ecológico-ambientais, as de recreio e lazer, as identitárias e culturais, as de conforto ambiental e as estruturantes.

Estas funções, quanto estruturadas ordenam os territórios urbanos, proporcionam ao homem conforto ambiental, ambiência, imagem, senso estético, cor, textura, apoiam à vivência e convivência, promovem amenidade, conforto psicológico, orientação interior e exterior num quadro de percepção sedimentado no tempo e no espaço.

Todas estas funções acabam por ser potenciadas se estruturadas/interligadas através de um *continuum naturale* e social.

- Estudos realizados sob diversas perspectivas, nomeadamente a antropológica e a económica, evidenciaram que a existência de espaços verdes valorizam o território urbano e que o factor localização/proximidade a espaços verdes contribui para a “formação do valor do solo”. No entanto, a ausência de atribuição de valor económico a estes espaços provoca a sua escassez/degradação, com todos os reflexos ecológico-sociais que daí advêm.

Para que o solo afecto a espaços verde seja, efectivamente, “valorizado” e “valorado” economicamente, requer que as valências ambientais e sociais tenham “tradução” ao directo ao nível do direito de propriedade privada, o que não acontece actualmente, uma vez que o direito de propriedade privada faz recair sobre o seu proprietário todos os encargos e obrigações relativas à manutenção e preservação da sua propriedade, sem este vir a auferir da internalização das

externalidades positivas que os seus espaços proporcionam à generalidade da população, gerando assim as denominadas falhas de mercado.

Em nome do “bom” ordenamento do território e de um processo de planeamento mais justo e equitativo, estas falhas de mercado deverão ser corrigidas pela Administração Pública usando, para tal, diversos mecanismos técnico jurídicos, tais como a perequação, as expropriações e a fiscalidade.

- Da reflexão tecida sobre estes mecanismos concluiu-se que os mesmos aferem, unicamente, as mais-valias decorrentes do processo de construção, relegando para “plano ausente” as externalidades positivas que os espaços verdes proporcionam ao mercado imobiliário.

- Com vista a compensar os proprietários dos espaços verdes, propuseram-se alguns caminhos metodológicos passíveis de serem aplicados à prática urbanística tentando colmatar as falhas de mercados através da efectiva internalização das externalidades positivas ao nível do direito de propriedade e invertendo, assim, o actual sistema económico do mercado imobiliário.

- O processo metodológico proposto visará a assumpção dos seguintes objectivos:

- apoiar à introdução de uma maior equidade e justiça no processo de planeamento;
- promover a colmatação das falhas de mercado através da aferição de um valor económico para as externalidades e a possibilidade de internalização das mesmas ao nível do direito de propriedade privada;
- assegurar a angariação de verbas, por parte da administração, através do tributo proveniente de impostos e/ou taxas sobre as mais-valias geradas sobre os prédios aptos a construção;

- assegurar a angariação de verbas, por parte da administração, através do tributo proveniente de impostos sobre as externalidades positivas difusas auferidas pela generalidade da população;
- promover a criação de fundo ecológico que visem a gestão financeira dos imposto e /ou taxas
- promover avaliações do solo com base na mais-valias criada pelo verde privado, para efeitos de aquisição, subsidio, imposto ou taxas;
- subsidiar os terrenos/prédios destinados a espaço verdes;
- sensibilizar e informar, quer o proprietário, quer a generalidade da população que irá usufruir destes espaços verdes;
- promover a defesa destes espaços numa perspectiva preventiva, restauradora e promocional

### **Recomendação**

*Cada homem traz na mente uma cidade feita só de diferenças,  
uma cidade sem figuras e sem forma,  
e são as cidades particulares que a preenchem*<sup>166</sup>

Recomenda-se que se prossiga uma abordagem prospectiva relativa à noção jurídica de ambiente. Esta abordagem requer que se reflecta sobre a necessidade de assumir o ambiente sob a perspectiva paisagística que se, por sua vez, ponderada culturalmente acabará por poder vir a auferir de um valor económico via “valor intrínseco”.

Desta forma o valor subjectivo/intrínseco presente nas externalidades positivas seria internalizado, evitaria a ocorrência de falhas de mercado e, conseqüentemente, compensaríamos o proprietário privado dos espaços verdes pelas externalidades positivas difusas que proporcionam à generalidade da população.

---

<sup>166</sup> Magalhães, M.R. (2001) *op. cit.*, p.197.

## Bibliografia

- Amado, M. P. (2005). *Planeamento Urbano Sustentável*. Casal de Cambra: Caleidoscópio.
- Antunes, L. F. C. (2008). *Direito Público do Ambiente: Diagnose e Prognose da Tutela Processual da Paisagem*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Antunes, L. F. C. (2008). *Direito Público do Ambiente: Diagnose e Prognose da Tutela Processual da Paisagem*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Barracho, C. (2001). *Psicologia Social: Ambiente e Espaço: Conceitos Abordagens Teóricas e Aplicações*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Braga, N. A. M. L. (2006). *Espaço Verdes Urbanos Ambiente e Economia: uma contribuição*. Tese de Mestrado. Lisboa: FCT-UNL.
- Cangueiro, J. (2006). *A Estrutura Ecológica e os instrumentos de gestão do território - conceito, ferramenta, operacionalidade*. CCDRN.
- Carvalho, J. e Oliveira, F. P. (2003). *Perequação Taxas e Cedências - Administração urbanística em Portugal*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Carvalho, J. (2003). *Ordenar a Cidade*. Coimbra: Quarteto Editora.
- Carvalho, J. (2006). *Plano de Urbanização de Oliveira de Azeméis*. Estudos .
- Cauquelin, A. (2008). *A Invenção da Paisagem*. Lisboa: Edições 70.
- Correia, F. A. (1989). *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*. Coimbra: Livraria Alme.
- Correia, F. A. (2004). *Manual de Direito do Urbanismo – Vol. I, 2ª Edição*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Correia, P. (2002). *Políticas de Solos no Planeamento Municipal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Frade, C. C. F. (1999). *A componente ambiental no ordenamento do território*. Lisboa: Conselho Económico e Social.

- Gonçalves, F. A. C. (2004). *A Cidade, a Paisagem e os Espaços Verdes: Contributo para um Planeamento Urbano de Base Ecológica em Vila Nova de Gaia*. Tese de Mestrado. Porto: FLUP.
- Gonçalves, J. (2005). *Os Espaço Público na Reconfiguração Física e Social da Cidade*. Tese de Doutoramentos. Lisboa: FCSH - UNL.
- Lamas, J. M. R. G. (2004). *Morfologia Urbana e Desenho da Cidade*. Lisboa: FCG/FCT.
- Loboda, C. R. e Angelis, B. L. D. (2005). *Áreas Verdes Públicas Urbanas: Conceitos, Usos e Funções*. *Ambiência - Revista do Centro de Ciências Agrárias e Ambientais*, Jan/Jun. 2005.
- Magalhães, M. R. (2001). *A Arquitectura Paisagista - morfologia e complexidade*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Oliveira, F. P. (2002). *Sistemas e Instrumentos de Execução dos Planos*. Coimbra: Livraria Almedina
- Oliveira, F. P. e Cardoso, A. M. (2003). *Perequação, Expropriação e Avaliações*. *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, a.6 n.12: 43-63.
- Rosa, M. T. P. (2002). *Conceptualização do desenvolvimento sustentável - A sua operacionalização no âmbito da governação local através dos Planos Municipais do Ambiente*. Tese de Mestrado. Lisboa: FCT-UNL.
- Santos, L. D. e Martins, I. (2002). *A Qualidade de vida urbana - Caso da cidade do Porto*. Porto: FEP-UP
- Scalise, W. (2002). *Parques Urbanos - Evolução, Projeto, Funções e Usos*. *Ambiência - Assentamentos Humanos - Revista da Faculdade de Engenharia, Arquitetura e Tecnologia - Univ. Marília*, Outubro.
- Soares, C. D. (2000/2001). *O Imposto Ambiental - Direito fiscal do ambiente*. Curso de Pós-Graduação. Coimbra: CEDOUA
- Soares, L. J. B. *Área Metropolitana de Lisboa - a procura de um novo paradigma urbano*. *Revista Sociedade e território* n° 29, Dezembro 2005.
- Stanlake, G. F. (1993). *Introdução à Economia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

## **Bibliografia Consultada**

Alves, F. M. B. (2005). *O Espaço Público: Qualidade Avaliação e Participação Pública*. Porto: ESAP.

Antunes, L. F. C. (2002). *Direito Urbanístico – Um outro Paradigma: A Planificação Modesto-Situacional*. Coimbra: Livraria Almedina.

Carvalho, J. (2002). *Propostas e Experiências Perequativas*. Seminário – O Sistema de Execução de Planos e a Perequação, DGOTDU. Lisboa, pp. 41-56.

Correia, F. A. (1982). *As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública*. Coimbra.

Correia, F. A. (1998). *Problemas actuais do direito do urbanismo em Portugal*. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, Urbanismo e do Ambiente, a.1 n.2: 9-32.

Correia, F. A. (2004). *Direito do Urbanismo (Legislação Básica)*. Coimbra: Livraria Almedina.

Fernandez, M. E. M. (2001). *Direito ao Ambiente e Propriedade Privada*. Coimbra: Coimbra Editora.

Linch, K. (1960). *A Imagem da Cidade*. Edições 70.

Luís, A. B. (2008). *Dicionário imperfeito*. Guimarães Editores.

Oliveira, M. E. (1995). *O direito de propriedade e o jus aedificandi no direito Português*. Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, 3: 161-239.

Oliveira, F. P. (1998). *Medidas preventivas de planos urbanísticos de indemnização*. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, Urbanismo e do Ambiente, a.1 n.1: 53-75.

Oliveira, F. P. (1999). *Direito do Urbanismo*. Coimbra: Centro de Estudos e Formação Autárquica.

Oliveira, F. P. (2002). *O Decreto-Lei N.º 380/99, de 22 de Setembro e a Perequação de Benefícios e Encargos Decorrentes dos Planos*. Seminário – O Sistema de Execução de Planos e a Perequação, DGOTDU. Lisboa.

Oliveira, F. P. (2002). *Conclusões*. Seminário – O Sistema de Execução de Planos e a Perequação, DGOTDU. Lisboa.

Oliveira, F. P. (2003). *Perequação, expropriações e avaliações*. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, Urbanismo e do Ambiente, a.1 n.1: 53-75.

Reis, J. M. R. (2006). *A Urdimenda de Penélope*. Finisterra – Revista Portuguesa de Geografia. XLI, 81.

Rémy, J. e Voyé, L. (2004). *A Cidade: Rumo a uma nova definição*. Porto: Edições Afrontamento.

Serrão, A. V. (2007). *Pensar a Sensibilidade: Baumgarten – Kant - Feuerbach*. Centro de Filosofia UL.

Tostões, A. (1992). *Monsanto, Parque Eduardo VII, Campo Grande*. Lisboa: Edições Salamandra.

Vicente, C. (2001). *A Protecção Jurídica de Espaços Verdes Urbanos – No Quadro de um Desenvolvimento Sustentável*. Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, 15/16: 39-126.

### **Legislação Diversa**

Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto. (Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo).

Lei n.º 11/87 de 7 de Abril (Lei de Bases do Ambiente) e posteriores redacções

Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial) e posteriores redacções

Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho. (Regime Jurídico da Urbanização e Edificação) e posteriores redacções

Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março, alterado pelos Decretos-Leis n.º 316/90, de 13 de Outubro, 213/92, de 12 de Outubro, e 79/95, de 20 de Abril. (Regime Jurídico da REN).

Decreto-Lei n.º 180/2006, de 6 de Setembro. (Revisão do Regime Jurídico da REN) DL n.º 166 de 22 de Agosto de 2008.

Decreto-Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro. (Código das Expropriações).

Portaria n.º 290/2003, de 5 de Abril.

Portaria n.º 137/2005, de 2 de Fevereiro.

Portaria n.º 138/2005, de 2 de Fevereiro.