

CULTURAS DE PLANEAMENTO EM CONFLITO: A REMODELAÇÃO DO ANTIGO ESTALEIRO DA LISNAVE EM ALMADA*

por

Eva Maria Blum**

Resumo: Os planos para um ambicioso projecto de construção em altura no terreno do antigo estaleiro da Lisnave em Almada, na margem Sul do Tejo, em frente ao cento histórico de Lisboa, polarizou a opinião pública em 1999, quando o estaleiro estava ainda em funcionamento. A Câmara Municipal de Almada respondeu a este desafio e desenvolveu ideias alternativas para o planeamento para esta zona. A análise revela que por detrás do debate acerca do futuro da antiga frente ribeirinha industrial estão conceitos conflituantes sobre a modernização, defendidos por actores que se orientam por culturas políticas e por culturas de planeamento diferentes. Ao focar a dimensão cultural de planeamento dos processos dinâmicos e o desenvolvimento de novos métodos e práticas de cooperação no contexto das novas formas da governança urbana, abre-se à antropologia um interessante e inovador campo da investigação.

Palavras-chave: Culturas de planeamento; governança urbana; reconversão urbana em frentes de água.

Abstract: The plans for an ambitious high-rise building project on the grounds of the former Lisnave shipyard on the south side of the river Tagus, across from the historical centre of Lisbon, polarized public opinion already in 1999, when the shipyard was still in use. The local municipality took up the challenge and developed its own alternative planning ideas. The analysis shows that, behind the debates about future uses for the former industrial waterfront, there are conflicting concepts of modernization held by different political cultures and by different planning cultures. By focusing on the cultural dimension of planning in a dynamic process and on the development of new planning methods and practices of cooperation in the context of recent forms of Urban Governance, an interesting innovative research field for anthropology is opening up.

Keywords: Planning cultures; urban governance; waterfront redevelopment.

* Uma versão anterior deste artigo foi publicada sob o título "Planungskulturen im Konflikt" na *Zeitschrift für Volkskunde*, 103, 1, 2007, 39-63.

** Eva Maria Blum ensina no Instituto de Antropologia Cultural e de Etnologia Europeia da Universidade de Frankfurt am Main e trabalha no Departamento Municipal para as Questões Multiculturais da Cidade de Frankfurt am Main. Conduziu, como investigadora principal, o trabalho de campo no projecto de investigação do Instituto de Antropologia Cultural e de Etnologia Europeia, financiado pelo DFG (Deutsche Forschungsgemeinschaft), de 2004 a 2007, com o título *Urbanização como projecto cultural. Remodelação urbana na Grande Lisboa*. [<http://www.uni-frankfurt.de/fb/fb09/kulturanthro/research.html>]

Titulando “Torres de Manhattan em Cacilhas” o semanário *Expresso* divulgava, na Primavera de 1999, o conflito gerado em torno de um mega-projecto imobiliário destinado aos terrenos do antigo estaleiro da Lisnave na margem Sul do Tejo, em frente ao centro histórico de Lisboa. O novo proprietário do terreno, a Margueira Capital – Fundo de Investimento Imobiliário, planeava naquela altura, após o encerramento da Lisnave, uma espectacular edificação de torres atingindo até 80 andares e os 320 metros de altura. Este projecto foi decididamente rejeitado pela edilidade de Almada. As duras discussões entre o município e o Fundo Imobiliário relativamente ao projecto das “torres” prolongaram-se por dois anos e levaram a que o Fundo Imobiliário renunciasse ao seu plano e que a Câmara Municipal de Almada, por seu lado, lançasse um concurso internacional para um plano de urbanização, a decorrer, para um novo projecto, que recebeu o nome de “Almada Nascente – Cidade de Água”.

Estas novas “cidades da água” surgem entretanto no lugar de instalações portuárias, abrangendo docas, estaleiros e zonas industriais desactivadas, em cidades espalhadas por todo o mundo.¹ Na sequência da reestruturação da economia global, devido à desindustrialização e à alteração das infra-estruturas do transporte marítimo, os espaços industriais e portuários agora vagos constituem terrenos de um enorme valor económico. Estas zonas estão potencialmente vocacionadas para acolher projectos de urbanização inovadores e de grande escala. A orla ribeirinha de Almada faz parte de uma frente de água alargada no estuário do Tejo, abrangendo doze municípios vizinhos. Cada um deles tem entretanto planos próprios para a requalificação ribeirinha.

A cultura é simultaneamente um recurso e um produto da remodelação urbana. As cidades e as regiões procuram, num processo globalizador, competir para atrair a implantação de actividades, afirmando-se por meio de uma oferta cultural bem definida. A produção de novos espaços urbanos é acompanhada por discursos culturais, sendo que os conflitos que surgem relativamente à orientação e objectivos do desenvolvimento da cidade só podem ser entendidos com base nas orientações e valores culturais dos actores envolvidos.² O exemplo proporcionado pela frente ribeirinha de Almada remete, ainda, para o papel das culturas de planeamento envolvidas – um campo de investigação novo para a antropologia.

¹ Cf., entre outros, *Dirk Schubert* (Hrsg.): *Hafen- und Uferzonen im Wandel: Analysen und Planungen zur Revitalisierung der Waterfront in Hafenstädten*. Berlin 2001; *Uta Hohn*: *Stadtumbau an der metropolitanen Wasserfront hochindustrialisierter Staaten: Grundmuster und planungskulturelle bedingte Variationen*. In: *Hans. H. Blotevogel, Jürgen Ossenbrügge, Gerald. Wood* (Hrsg.): *Lokal verankert – Weltweit vernetzt* (Verhandlungen des 52. deutschen Geographentages) Stuttgart 2000, 247-256; *Rinio Bruttomesso* (Org.): *The Maturity of the Waterfront*. Venedig 1999; *Rinio Bruttomesso* (Org.): *Waterfront – a new urban frontier*. Venedig 1993; *Axel Priebs*: *Hafen und Stadt. Nutzungswandel und Revitalisierung alter Häfen als Herausforderung für Stadtentwicklung und Stadtgeographie*. *Geographische Zeitschrift*, 86. Jg. Heft 1 (1998), 16-30; *Miguel Branco, Nuno Grande, Luís Viegas*: *Contexto, cenário e impacto das operações de reconversão urbana em ‘frentes de água’*. *Mediterrâneo* 10/11 (1997), 9-19.

² Cf. entre outros, *Per Olof Berg, Anders Linde-Laurse, Orvar Löfgren* (Org.): *Invoking a Transnational Metropolis. The Making of the Öresund Region*. Lund 2000; *Michi Knecht, Peter Niedermüller* (Hrsg.): *Stadtethnologie und die Transformation des Städtischen*. *Berliner Blätter* (Gesellschaft für Ethnologie und Institut für Europäische Ethnologie), Berlin 1998; *Gisela Welz*: *Inszenierungen kultureller Vielfalt*. Frankfurt am Main und New York City. Berlin 1996; *Sharon Zukin*: *Loft Living: Culture and Capital in Urban Change*. New Brunswick 1989; *Cris Shore, Susan Wright*: *Anthropology of Policy. Critical perspectives on governance and power*. New York, Abingdon 1997.

O impulso globalizador dos anos oitenta e noventa reordenou à escala mundial as relações económicas e geopolíticas. As transformações afectam as áreas metropolitanas em moldes diferenciados, como consequência de factores de ordem histórica e de opções relativas ao desenvolvimento social. Consoante as cidades, as áreas metropolitanas ou as grandes regiões, resultam efeitos específicos da articulação entre condições locais e dinâmicas globais.³

Juntamente com a mudança estrutural da economia mundial, que se encontra na base do “movimento das frentes de água”, surgiram novas formas de regulação política nas cidades e municípios, muitas vezes interpretadas como alteração de tendência de “government” para “governance”. O novo conceito de governança urbana entende cada vez mais a gestão de cidades como um mecanismo conduzido por processos de negociação entre actores públicos e privados.⁴

A proposta de projecto para o terreno dos estaleiros em Almada, com uma elevada densidade de construção em altura, provocou, naquele contexto e desde então, uma polémica pública e entre especialistas. Em causa está se a construção em altura pretendida seria compatível com uma implantação nas margens do estuário de Tejo e visível a partir do centro histórico de Lisboa. Além disso, discute-se se tais circunstâncias respeitam a tradição de urbanismo em Portugal e a própria cultura portuguesa. Dedicado à análise deste conflito, o projecto de investigação levado a cabo concluiu que o debate aberto visava de facto a questão genérica da construção em altura. Mas, por trás, eram mais importantes as questões da governança urbana e do controlo da hegemonia no planeamento da reconfiguração da área metropolitana Lisboa, vista em termos competitivos no âmbito europeu e global.⁵

³ Para Portugal ver: *João Cabral*: Inovação nas políticas urbanas – Modelos de regulação e sistemas de governança. *GoEINova* (2004), 34-52.

⁴ Cf. Entre outros, *Bundesamt für Raumordnung (BBR) (Hrsg.)*: Urban Governance. Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10 (2005); *Arthur Benz* (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Opladen 2004; *Neil Brenner*: Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000. *Review of International Political Economy*, 11(3) (2004), 447-488; *Neil Brenner, Susanne Heeg*: Leistungsfähige Länder, konkurrenzfähige Stadtregionen? Standortpolitik, Stadtregionen und die Neugliederungsdebatte in den 90er Jahren. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10 (1998), 661-673.

⁵ O presente artigo insere-se no projecto “Urbanisierung als kulturelles Projekt. Stadtumbau im Großraum Lissabon” (Urbanização como projecto cultural. Remodelação urbana na grande Lisboa) do Instituto de Antropologia Cultural e de Etnologia Europeia, da Universidade de Frankfurt am Main, financiado pela Deutsche Forschungsgemeinschaft entre 2004 e 2007, coordenado por Gisela Welz. A autora conduz a investigação de campo em Portugal. A Jorge Freitas Branco (Departamento de Antropologia, ISCTE, Lisboa) agradeço as inestimáveis indicações e conselhos. Agradecimento ainda a Ana Margarida Magalhães pela transcrição das entrevistas. Para a correção do texto agradeço a Ana Margarida Magalhães, a Jorge Freitas Branco e a Pedro Esteves. A investigação assenta em observações feitas e entrevistas tidas com especialistas, mas sobretudo com os actores implicados neste conflito de planeamento gerado pelo antigo estaleiro naval agora vago. Exprimo o meu sincero reconhecimento às minhas interlocutoras e aos meus interlocutores pela disponibilidade manifestada e pela generosidade em partilhar ideias e reflexões. A autora prossegue o trabalho no terreno.

As culturas de planeamento como objecto de investigação antropológica

Os urbanistas e os arquitectos, mas também os decisores políticos, reconheceram entretanto que a concretização de grandes projectos urbanísticos não depende só da situação do mercado, como ainda da capacidade dos mesmos se harmonizarem com o imaginário cultural da população urbana e com os estilos de vida dos futuros utentes. Nos últimos anos têm surgido na geografia urbana e na teoria de planeamento propostas para explicar diferenças de atitude no plano nacional ou cultural, utilizando o conceito de “cultura do planeamento”. Num contributo para a discussão no âmbito da geografia, Uta Hohn, chamou a atenção para o facto dos processos de remodelação estarem intimamente condicionados pelas culturas de planeamento. Seria, de futuro, indispensável estabelecer as características das culturas de planeamento existentes nas diferentes metrópoles ou países. A cultura de planeamento seria parte da cultura política e social de um país, sendo que a nível regional e local podem surgir elementos específicos. Uta Hohn baseia a sua definição de cultura de planeamento num conceito que parte da existência de um “núcleo duro” de uma cultura, que se opõe a transformações revolucionárias e a uma “camada exterior” mais propensa à mudança.⁶

A comparação das culturas de planeamento tornou-se num tema de debate teórico em arquitectura e no planeamento, assim como na geografia e na ciência política. O teórico do planeamento Bishwapriya Sanyal iniciou um vasto projecto de investigação, publicado sob o título “Comparative Planning Cultures”.⁷ A sua questão inicial foi verificar se as diferenças no modo como os países controlaram o desenvolvimento urbano e regional se pode explicar pelas culturas de planeamento. Segundo Sanyal, a cultura de planeamento deve ser entendida “as collective ethos and dominant attitudes of planners regarding the appropriate role of the state, market forces and civil society in influencing social outcomes”.⁸ Sanyal pretendia também clarificar se nos países e culturas investigados existiam “core culture traits”, a partir dos quais fosse possível deduzir os contornos de estilos e preferências no planeamento nacional.⁹ Não admira que Sanyal, ao comparar os estudos compilados no volume, conclua que a cultura não é uma “variável independente” no planeamento, mas que as culturas de planeamento devem ser encaradas como construções híbridas, feitas de influências políticas e económicas, em resposta a alterações sociais complexas ocorridas dentro e fora dos Estados nacionais.

Estes resultados do Sanyal são inteiramente conclusivos para o desenvolvimento de um conceito de cultura de planeamento numa perspectiva antropológica. Mas para estudos de antropologia é conveniente um conceito mais dinâmico. Na nossa perspectiva, a cons-

⁶ Cf. Uta Hohn, como rodapé 1, pp. 247-256.

⁷ Cf. Bishwapriya Sanyal (Org.): *Comparative Planning Cultures*. New York and London 2005. Este estudo coloca-se na tradição da escola do “critical planning” do historiador crítico de arquitectura e teórico de planeamento John Friedman, compara *John Friedman: Planning Cultures in Transition*. In: *Ibid*, pp. 29-44; *John Friedmann: The World City Hypothesis*. In: *Development and Change* 17 (1986), 69-83. O mais importante defensor contemporâneo desta abordagem é hoje Edward Soja. C.f. *Edward Soja: Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford 2000.

⁸ *Ibid.*, p. XXI.

⁹ Este pressuposto de base, que remete em grande parte as diferenças culturais para as diferenças nacionais, pode, evidentemente, na perspectiva da antropologia, ser tão problematizado e rejeitado quanto o conceito cultural essencialista, base dos conceitos de “core cultural traits” ou “núcleos culturais” e “camadas culturais profundas”.

trução de culturas de planeamento deve ser entendida como um processo cultural no qual os actores incorporam as suas ideias e orientações. Estas são adaptadas e permanentemente reconfiguradas na prática quotidiana de planeamento, na elaboração de projectos e de modelos, na articulação de discursos resultantes da cooperação desenvolvida entre grupos e especialistas; e ainda pelo resultado de conflitos políticos e sociais.

Um conceito antropológico de culturas de planeamento refere-se a todas as ideias relevantes de todos os actores envolvidos nos processos de planeamento, nas quais se articulam – como reflexo ou reflectido – imagens orientadoras, conceitos e discursos das respectivas sociedades e meios sociais. Muitas destas ideias são historicamente geradas e socialmente específicas, outras apresentam grandes variações a nível nacional, fruto de orientações políticas, profissionais, artísticas ou próprias de uma região. A cultura do planeamento integra também ideias sobre a formação de cidade, estilos de arquitectura, assim como as manifestações destas mesmas ideias em planos, edifícios, monumentos, concepções de transporte e mesmo paisagens urbanas inteiras. A imagem social do papel dos planeadores e a sua posição na sociedade, assim como a sua auto-imagem de actores sociais e as suas posturas relativamente à sociedade, devem ser compreendidas como parte da cultura de planeamento. Claro que a cultura de planeamento de uma cidade, uma região ou um país é também marcada e sustentada por todos os outros actores que participam no desenvolvimento e na realização de projectos.

Para a investigação etnográfica pode ser adequado considerar-se a acção diária dos planeadores como componente específica de uma “cultura do planeador”. A “cultura do planeador” como parte da cultura de planeamento abrange então as “*ways of doing things*”, a prática convencionada deste grupo profissional, as razões das respectivas imagens profissionais, as tradições de formação profissional, a sua inserção no respectivo *setting* institucional. Além disto, refiram-se ainda os moldes de colaboração, que caracterizam o modo de trabalhar no respectivo local de exercício profissional, as articulações inerentes aos projectos, funcionando em cooperações internacionais, interdisciplinares, tanto com clientes, como com os cidadãos. Os discursos sobre a realidade quotidiana dos planeadores, incidindo sobre os diversos aspectos de que esta se reveste (o trabalho no estirador, as conversas no atelier, os modos de agir), tudo isto integra a etnografia da actividade dos planeadores.

Desindustrialização e remodelação urbana: uma constelação de conflito

A decisão de desenvolver no sítio da Margueira, em Almada, um projecto de remodelação urbana para os terrenos do estaleiro da Lisnave surgiu em 1993, quando ainda se fazia a reparação naval. A Lisnave encerrou no fim do ano 2000. O terreno ficou abandonado. Anteriormente tinham sido realizadas reestruturações empresariais profundas e deslocalizações que, por um lado, se relacionavam com processos de globalização do sector da construção e reparação navais e, por outro lado, com opções de estratégia empresarial. Deste modo tirou-se partido da conjuntura, modernizando uma empresa, hoje em dia de sucesso. Desde a decisão para um aproveitamento urbanístico foram apresentados ao público dois projectos de urbanização: em 1999 o projecto das torres do Fundo Imobiliário Margueira Capital, rejeitado pela edilidade de Almada, e no Verão de 2005 o projecto “Cidade de Água” desenvolvido sob a égide da edilidade, que se encontra neste momento a aguardar parecer por parte da CCDR-LVT.

Numa primeira fase, o conflito sobre o destino a dar aos terrenos do estaleiro, ficou marcado por um anterior acordo, celebrado durante o Estado Novo. Em 1962, o governo português atribuiu à empresa Lisnave¹⁰ a concessão para construir e explorar um novo estaleiro na zona da Margueira, deixando a área de estar acessível ao público¹¹. Foi um assunto tratado directamente entre a empresa e o então governo. O Estado entregou à empresa um terreno para construção que abrangia praticamente toda a enseada da Margueira. Grandes obras e trabalho de aterros foram empreendidos nos anos seguintes, de forma a emergir um dos maiores estaleiros navais do mundo para manutenção e reparação de grandes petroleiros. Do contrato celebrado constava uma cláusula que previa a devolução do terreno ao Estado, se a empresa nele viesse a cessar a sua actividade; então, o Estado era obrigado a indemnizar a Lisnave por todas as instalações portuárias, edifícios e demais equipamentos de carácter permanente aí construídos.¹² Quando, em 1993, a Lisnave entrou em insolvência financeira, o governo português celebrou um novo contrato com esta empresa e os seus bancos credores, com base precisamente nessa cláusula. Foi acordado que a Lisnave encerraria a sua actividade em Almada e que devolveria ao Estado o terreno do estaleiro. O montante de indemnização acordado com o Estado assumia as dívidas da Lisnave à banca, no valor total de cerca de 215 milhões de euros. Em 1995 foi então constituído um Fundo Imobiliário fechado, o Fundo Margueira Capital¹³, para o qual foi transferida a propriedade do terreno do estaleiro. O Estado recebeu 51 por cento de participações deste Fundo, os bancos credores – exclusivamente portugueses – receberam o resto. O objectivo deste fundo imobiliário era lançar um projecto de urbanização com fins lucrativos.¹⁴ A hipoteca histórica que pesava sobre o terreno, devido ao contrato de 1962, tornou-se, através dos acordos de 1993 e 1995, num encargo financeiro pesado e que até hoje condiciona de um modo muito decisivo cada novo plano para a área. Por conseguinte, foi com uma elevada dívida que a sociedade imobiliária Margueira Capital iniciou planos para o aproveitamento do terreno do estaleiro.

As decisões do governo central respeitantes à construção e ao encerramento do estaleiro da Lisnave inserem-se numa continuidade de decisão e de acção que, articuladas com mudanças económicas e demográficas profundas, marcou de modo decisivo o desenvolvimento de Almada no século XX. De referir, em primeiro lugar, os processos de litoralização e de urbanização resultantes do êxodo rural em massa do interior rural para as regiões costeiras urbanas, identificadas pelos especialistas portugueses como uma característica significativa do processo de modernização do país.¹⁵ Almada, que a partir de

¹⁰ O accionista maioritário da Lisnave, o industrial José Manuel de Mello, era neto e herdeiro do fundador da C.U.F., situada no Barreiro, igualmente na margem sul do Tejo.

¹¹ Decreto-Lei n.º 44.708, publicada no dia 20.11.1962 no Diário do Governo.

¹² Cf. *Miguel Figueira de Faria* (Org.): *Lisnave. Contributos para a História da Indústria Naval em Portugal*. Lisboa 2000, pp. 109, 110. O pagamento de indemnização deveria vencer se a Lisnave desistisse do terreno após a sua utilização durante 10 anos. É possível que, nesse caso, o Estado português tivesse naquela altura previsto utilizar o terreno do estaleiro e as docas de acordo com a sua verdadeira funcionalidade.

¹³ A constituição do Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Margueira Capital foi autorizada através da Portaria n.º 264/ 95, publicada em 30 de Agosto no Diário da República. Cf. *Miguel Figueira de Faria* nota de rodapé 12, p. 342.

¹⁴ Cf. *Relatórios da Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário, S.A. 1996-2000*.

¹⁵ Cf. *António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado: An incomplete modernity*. In: *António Firmino da Costa; José Manuel Leite Viegas* (Org.): *Crossroads to Modernity*. Contemporary Portuguese Society. Oeiras 2000, 15-40.

meados do século XIX se vinha desenvolvendo como cidade industrial, assistiu a partir dos anos quarenta do século XX a uma explosão demográfica, na sequência da qual o número de habitantes passou de pouco menos de 30.000 em 1940 para quase 148.000 em 1981. Actualmente ronda os 160.000 habitantes.¹⁶ Algumas das decisões estruturais determinantes tomadas pelo Estado Novo tiveram um efeito de atracção. Foi este o caso – nas décadas de trinta e de quarenta – da transferência do Arsenal da Marinha de Lisboa para Almada, e de programas de construção de habitação para aliviar a pressão demográfica exercida sobre Lisboa.¹⁷ A transformação de Almada em área residencial pensada em função de Lisboa intensificou-se com a construção, nos anos sessenta, da primeira ponte sobre o Tejo. Data deste início de década a concessão do governo à Lisnave para a edificação do estaleiro naval, que prosperou até à década de setenta.¹⁸

Em todas as decisões do governo central, que de modo tão duradouro marcaram o desenvolvimento de Almada, o município não teve direito a ser ouvido. Só em 1976 é que tiveram lugar as primeiras eleições municipais livres que em Almada, tal como noutros municípios na cintura de Lisboa, foram ganhas pelo Partido Comunista. Ainda hoje este mantém em Almada maioria absoluta. Só gradualmente, ao longo dos anos oitenta, é que surgiu em Almada, tal como noutros municípios portugueses, um aparelho administrativo com competências na esfera do planeamento urbano e territorial e com técnicos adequadamente formados.

Em 1993 a edilidade de Almada elaborou o seu primeiro plano director municipal (PDM). Este continuava a prever uso industrial para o terreno do estaleiro da Lisnave. Quando nesse mesmo ano foi divulgado o contrato negociado entre o governo central e os bancos sobre o novo destino a dar ao terreno da Lisnave, no âmbito de um grande projecto imobiliário após o encerramento do estaleiro, a edilidade de Almada recusou-se a aceitar esta decisão e exigiu garantias relativamente à manutenção do estaleiro e aos postos de trabalho. Para todos os efeitos, o estaleiro tinha sido o maior empregador e o mais importante cliente para muitas empresas de Almada e arredores. Para além disso existiam estreitas ligações entre os representantes do poder local, os sindicatos e a comissão de trabalhadores da Lisnave, que tornavam praticamente impossível à edilidade aceitar a saída do estaleiro. O adiamento do encerramento por duas vezes – uma prevista para 1996 e outra para 1998, fechando por fim em 2000 – alimentava a esperança de se poderem ainda salvar os postos de trabalho. Quando o governo ratificou, por fim, o PDM de Almada¹⁹ os terrenos do estaleiro da Lisnave não estavam abrangidos. Tratou-se de uma afronta ao município, que

¹⁶ *Museu da Cidade de Almada*: Dados estatísticos sobre o concelho de Almada. Centro de Documentação do Museu da Cidade 2001.

¹⁷ *Museu da Cidade de Almada*: Factores que levaram ao desenvolvimento urbanístico da vila de Almada. Almada: Centro de Documentação do Museu da Cidade de Almada 2001; *Jorge de Sousa Rodrigues*: A Expansão Programada de Lisboa para a Margem Sul. Almada 1938 – 1950. Dissertação submetida ao grau de Mestre em História Social Contemporânea. Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Secção Autónoma de História, Lisboa 1999.

¹⁸ A rápida migração demográfica levou a uma grave falta de habitações que teve, em grande parte, como consequência o surgir de urbanizações ilegais e de bairros de barracas, facilitou a especulação imobiliária, fez aparecer novos bairros de urbanização residencial de má qualidade e sem infra-estruturas – um desenvolvimento que as instâncias estatais não souberam controlar. *Museu da Cidade de Almada*: Diversidade de Construções, Gente, Modos de Vida. Exposição Central. Centro de Documentação do Museu da Cidade 2001.

¹⁹ Só no fim do ano 1996 o governo ratificou o PDM de Almada com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/97 (DR 1ª Série B, n.º 11, de 14 de Janeiro).

viu neste acto uma desrespeito à soberania municipal em matéria de planeamento. A Câmara Municipal de Almada (CMA) apresentou queixa ao Supremo Tribunal Administrativo.

Entretanto, na sua qualidade de órgão do governo central, o Ministério das Finanças nomeou um administrador para o Fundo Imobiliário Margueira Capital, incumbido de elaborar uma proposta de urbanização para o terreno. Segundo os estatutos do Fundo Imobiliário este processo deveria desenvolver-se em consonância com a Câmara Municipal de Almada, entre outros actores. No entanto, a CMA recusou qualquer forma de contacto com o Fundo Imobiliário. O administrador da sociedade imobiliária iniciou então, sozinho, a elaboração de uma proposta de urbanização para o terreno do estaleiro. Encomendou estudos e, paralelamente, encomendou a um gabinete de arquitectura uma proposta urbanística. O resultado que lhe apresentaram foi uma urbanização horizontal formada por blocos residenciais, com um índice de construção muito alto, uniformes, o que não lhe agradou.²⁰ Este tinha em mente a requalificação de instalações portuárias desactivadas feita em Inglaterra, assim como a construção em altitude existente em Hong-Kong e Macau²¹, que achava muito mais atraentes. Começou então a desenvolver as suas próprias ideias. Dirigiu-se ao atelier dos arquitectos Manuel Graça Dias e Egas José Viera, conhecidos pelas suas propostas pouco convencionais. O administrador pretendia algo que chamasse a atenção, uma cidade completa, com muitas atracções, e queria torres. Na visão dos arquitectos, as torres apareciam tanto em edificações isoladas como em conjuntos e seriam apenas um dos elementos estruturantes – mas pelo qual estes se empenharam com afinco.²² Para o administrador do Fundo Margueira as torres constituíam o elemento central do projecto. Embora este administrador tivesse por missão fazer um projecto imobiliário rentável, não tinha a incumbência explícita de construir torres. As torres eram simplesmente uma ideia sua, a sua proposta, para além da vantagem de prometer a maior rentabilidade possível, tinha uma forte dimensão emotiva.

Estilos de política e conflitos culturais

Quando na Primavera de 1999 o projecto do Fundo Margueira Capital se tornou público, foi um verdadeiro acontecimento mediático em Portugal. No centro da notícia estava a polémica sobre a construção das torres. A presidente da Câmara de Almada expressou prontamente, na sua primeira conferência de imprensa e de modo muito claro, o que para ela era mais importante, ou seja, o poder de decisão sobre o planeamento do território municipal. Tinha enviado “ao Presidente da República, ao Governo [...] e ao Concelho da Europa, um S.O.S. para que não seja retirado o céu ao povo de Almada”.²³ “Isto aqui”, dizia, “não é a América Latina dos generais”. E defendia: “Independentemente do que possa vir a ser decidido relativamente a este terreno, tal deve acontecer com a participação da população de Almada.”²⁴ Esclareceu desde logo que a edilidade de Almada nunca aprovaria este projecto. O conflito entre a edilidade de Almada, dirigido pela sua combativa presidente e o igualmen-

²⁰ Entrevista, 06.03.2001.

²¹ Cumpriu em Macau o seu serviço militar, tendo depois aí trabalhado.

²² Entrevista de 24.02.2005.

²³ www.setubalnardede.pt, de 26.4.99.

²⁴ Expresso 24.04.99.

te aguerrido administrador do Fundo Margueira tornou-se especialmente intenso porque as partes implicadas se orientavam por culturas políticas diferentes e estavam reféns de um conflito cultural relacionado com a história recente de Portugal.²⁵

Esta pode ser lida como cenário deste tipo de discussões, entre grupos sociais relativamente a diferentes conceitos de modernização, que têm acompanhado a acelerada mudança social, económica e cultural do país desde os anos sessenta.²⁶ A revolução do 25 de Abril acabou por fim com a ditadura do Estado Novo e com as guerras coloniais. Os primeiros dez anos da formação de um Estado democrático foram política e economicamente difíceis, marcados por debates sobre projectos de sociedade e modelos económicos controversos. No plano nacional as forças conservadoras e liberais conseguiram afirmar-se²⁷ e, por fim, a entrada de Portugal na Comunidade Europeia em 1986 veio apoiar a consolidação destas políticas. Contrariando a tendência à escala nacional, o Partido Comunista Português (PCP) conseguiu algumas maiorias logo nas primeiras eleições autárquicas, sobretudo no Alentejo e na península de Setúbal. Esta especificidade política, que dura até hoje, levou a que existam em Portugal distintas elites políticas que agem a diferentes níveis, com uma perfeita consciência de poder e orientadas por políticas pragmáticas. Estas elites políticas tentam marcar, tanto quanto possível e de acordo com as suas concepções de modernização, o desenvolvimento social nas suas áreas de influência.

A edilidade de Almada situa-se na tradição da cultura política do PCP, altamente identificada com o 25 de Abril. Os protagonistas do Fundo Imobiliário situam-se na tradição da cultura empresarial que, após a democratização do país, se empenhou com sucesso por uma política liberal. O administrador do Fundo Margueira, anti-comunista convicto, acusou a edilidade de Almada de não ter compreendido que a era da industrialização tinha chegado ao fim:

“O drama é que estas Câmaras, apesar de tudo, agora continuam com essa herança de 75 em que quem toma o poder são os comunistas. Estas Câmaras são governadas por comunistas. [...] Mas a revolução industrial terminou. Continua a haver indústria, mas não é tripulada por gente, é por autómatos. Portanto, é escusado agora estas Câmaras estarem a defender a existência dos operários: não há. Acabou.”²⁸

O que lhe escapou foi o facto da edilidade comunista de Almada já ter há muito começado a reagir às alterações económicas, sociais e políticas, e ter desenvolvido estratégias de modernização próprias: em finais dos anos oitenta, a península de Setúbal começou a recuperar lentamente da forte crise económica dos anos anteriores, à qual tinha estado exposta na sequência dos processos de desindustrialização. A política de desenvolvimento urbano de Almada tinha reagido cedo a estas transformações e ajustado o seu

²⁵ Compare, *Gisela Welz, Eva Maria Blum: Contested Modernities. Politics, Culture, and Urbanization in Portugal. A case study from the Greater Lisbon Area. Ethnologia Europaea*, 36: 2, 2007, 36-53.

²⁶ Cf. *António Barreto (Org.): A Situação Social em Portugal, 1960-1999. Lisboa 2000; António Firmino da Costa, José Manuel Leite Viegas (Org.): Crossroads to Modernity. Contemporary Portuguese Society. Oeiras 2000.*

²⁷ Cf. *José Manuel Viegas: Nacionalizações e privatizações: elites e cultura política na história recente de Portugal. Oeiras 1996.*

²⁸ Entrevista, 06.03.2001.

planeamento de acordo com as novas tendências.²⁹ Almada define-se hoje como uma cidade moderna, sendo que a identificação relativamente à mudança social goza em Almada de tradição histórica. A historiadora Magda Pinheiro constata uma predominância da “magia da palavra progresso” na imprensa local de Almada desde os anos cinquenta do século XIX.³⁰ Sob a denominação de “Almada Moderna para todos” a actual edilidade reúne os esforços municipais para melhorar as condições de vida da população: criação e manutenção do emprego, alojamento condigno, construção e manutenção de infra-estruturas e equipamentos públicos.

Imagens orientadoras e concepções de espaço determinantes no planeamento

Não foram só duas culturas políticas, foram também duas culturas de planeamento que se defrontaram no conflito gerado em torno da remodelação do terreno do estaleiro. A visão empresarial de planeamento do Fundo Margueira deparou-se em Almada com uma cultura de planeadores autárquicos forjada durante a elaboração do primeiro PDM. Foi a primeira geração de planeadores municipais profissionais que, naquela altura, começaram a desenvolver uma metodologia própria, da qual faz parte, entre outros, o trabalho interdisciplinar, assim como os processos de discussão e audição públicas.³¹ São eles que se encontram hoje em posições de chefia na câmara e exercem uma influência decisiva nas decisões da política de planeamento municipal. Quando a cidade de Almada, no auge do conflito, insistia na sua soberania no âmbito do planeamento, estava não só a defender a sua política de desenvolvimento urbano como também a sua metodologia de planeamento e até mesmo a sua cultura de planeamento local.

O potencial de conflito deve-se ainda à imagem que desde há muito as pessoas de Lisboa têm da outra margem. O seu “mapa mental” teve enormes consequências nos processos de planeamento para a área metropolitana de Lisboa. Antes da industrialização, a margem sul era uma das regiões dos arredores da capital na qual se situavam as quintas e casas de Verão das famílias abastadas de Lisboa, gradualmente abandonadas³², resultando no afastamento progressivo da burguesia de Lisboa em relação à margem sul. Para o administrador do Fundo Margueira a margem sul era provinciana, e referia ainda que “esta cintura industrial estava ocupada por ex-camponeses transformados em operários”³³. Esta postura reflecte uma visão da margem sul, em que esta alberga a indústria pesada, no seguimento de opções de uma elite decisora instalada na capital. Adivinha-se um olhar pejorativo para os seus habitantes. Com base num estudo estratégico encomendado pelo administrador do Fundo Imobiliário, este traçou uma nova e grandiosa alternativa para a margem Sul, sobretudo para a

²⁹ *Câmara Municipal de Almada: Plano Director Municipal. Elementos Fundamentais de Análise e Diagnóstico do Concelho de Almada. Almada 1991.*

³⁰ *Magda Pinheiro: O subúrbio entre o arrabalde antigo e a metrópole; identidade e temporalidade – os territórios do urbano. Ler História, 48/2005, 11-32, citação p. 26.*

³¹ Aquilo que, de acordo com Fernando Nunes da Silva, diferenciou sobretudo o planeamento em Almada foi, por um lado, uma análise diagnóstica mais profunda do que é habitual e o desenvolvimento de diferentes alternativas, apresentadas aos cidadãos para discussão e à Câmara para decisão. *Fernando Nunes da Silva: O PDM de Almada: inovações e percurso. Sociedade e Território 24 (1997), 49-65.*

³² *Magda Pinheiro, como nota de rodapé 30, pp. 11-32.*

³³ Entrevista, 06.03.2001.

Margueira. Propunha uma perspectiva completamente nova para o terreno do estaleiro atribuindo-lhe um papel-chave no desenvolvimento futuro e na modernização de toda a área metropolitana de Lisboa, transformando-a numa euroregião. Uma perspectiva que, nas suas implicações, se afastava dos objectivos anteriormente fixados pela dono da encomenda, que pretendia um projecto imobiliário numa perspectiva de lucro.³⁴

As disputas entre a cidade de Almada e o Fundo Imobiliário Margueira Capital apoiam a opinião que o sociólogo Neil Brenner assumiu na controvérsia sobre Urban Governance: existem campos de discussão e as lutas pelo poder, através dos quais as forças sociais tentam ganhar influência sobre a regulação da geografia, ou seja, existem mecanismos políticos e institucionais, através dos quais as geografias são constantemente reconfiguradas.³⁵ Em grande parte, estas reconfigurações territoriais, que ocorrem no âmbito de processos de planeamento e ordenamento do território, têm relevância cultural, sobretudo pelo facto de alterarem e implementarem conceitos determinantes para futuras utilizações e representações culturais do modo de vida e de trabalho da população que aí vive e trabalha.

O mesmo se aplica também ao processo da reconfiguração da área metropolitana de Lisboa, que é simultânea à remodelação urbanística do terreno do estaleiro em Almada³⁶, e que entretanto se encontra muito mais consolidada do que no momento do conflito aberto entre a edilidade de Almada e o Fundo Margueira Capital. Os planos de ordenamento do território para a região³⁷, entretanto aprovados, partem – como no estudo do Fundo Margueira – do princípio de que, para ser competitivo, Portugal se deveria integrar em redes europeias e globais. Para tal seria necessário fazer da Grande Lisboa uma região metropolitana moderna, para a qual deveria surgir uma nova concepção de cidade, qualificada, e alargada para o sul, uma “cidade de duas margens”. Um responsável pelo planeamento regional dizia numa entrevista que a implementação desta nova perspectiva territorial da grande Lisboa como “cidade de duas margens” equivaleria a uma “revolução cultural”³⁸. Um episódio ocorrido durante os preparativos da Expo 98 parece confirmá-lo. Foi apresentado um projecto para a transformação da frente ribeirinha de Almada, no Ginjal, onde existem cais degradados, instalações fabris e armazéns em ruínas e se desfruta uma vista soberba sobre Lisboa. A proposta foi rejeitada.³⁹

³⁴ *Ernâni Rodrigues Lopes: Avaliação Estratégica do Projecto de Conversão da Margueira*. SaeR, Lisboa 1998. *Ernâni Rodrigues Lopes: A Perspectiva Estratégica do Projecto Margueira*. In: *Margueira – Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário, S.A.* (Org.): *Abrir Lisboa ao Sul – A reconversão urbana do estaleiro da Lisnave*. Porto 1999 e a versão actualizada: *Ernâni Rodrigues Lopes: Margueira – Actualização & Perspectivas Futuras*. Projecto “Parque Baía Foz do Tejo”. Relatório não publicado da consultora SaeR, Lisboa 2002.

³⁵ Cf. *Neil Brenner*, nota de rodapé 4.

³⁶ Cf. os estudos comparativos de *Leo van den Berg, Jan van der Meer*: *The organising capacity of metropolitan regions*. In: *Environment and Planning C: Government and Policy* 15 (1997), 253-272 und *Leo van den Berg, H. Arjen van Klink, Jan van der Meer*: *Governing Metropolitan Regions*. Brookfield USA/ Hong Kong/ Singapore/ Sydney 1993.

³⁷ *Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo (CCRLVT): PROTAML – Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa 2001; *Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo (CCRLVT): Plano Estratégico da Região de Lisboa, Oeste e Vale de Tejo*. Lisboa 1999.

³⁸ Entrevista, 04.10.2005.

³⁹ Entrevista, 10.10.2002.

Experiências com novas formas de governança urbana

A Expo 98 concentrou nos anos noventa a atenção da opinião pública e dos meios políticos. Para este projecto de prestígio nacional, o governo português aprovou – com uma desenvoltura e empenhamento inusitados – uma série de disposições legais e promoveu a construção das grandes infra-estruturas necessárias, tais como uma segunda ponte sobre o Tejo.⁴⁰ Um destino diferente do que teve o projecto de remodelação em Almada. Embora a acessibilidade terrestre ao estaleiro seja problemática e, no futuro, a viabilidade duma urbanização dependa de boas infra-estruturas, o governo – que é responsável por medidas deste género – ignorou este problema. Além disso, o administrador do Fundo Margueira esperou, debalde, que o governo – tal como aconteceu com a Expo – criasse uma sociedade de desenvolvimento, independente da autarquia. Queixava-se que, sendo seu empregador, o ministério das Finanças mostrasse pouco interesse pelo projecto, adiando decisões.

Dada a complexidade de que se revestia o conflito, tornara-se até então impossível chegar a um consenso sobre a remodelação do estaleiro, assim como sobre um modelo de gestão funcional para o projecto. O assunto ganhou novo fôlego quando, em Outubro de 2000, a Lisnave anunciou que no final desse ano o estaleiro seria definitivamente encerrado. Na sequência, a Assembleia Municipal de Almada decidiu abrir um concurso internacional para a elaboração de um plano de urbanização envolvendo 115 hectares, situados entre os bairros de Cacilhas e da Cova da Piedade, incluindo os 49 hectares do terreno da Lisnave. Em Janeiro, o ministro das Finanças recebeu a edilidade de Almada para discutirem o assunto,⁴¹ numa audiência há muito solicitada pela autarquia.⁴² No dia seguinte o ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território daquela altura – o actual primeiro-ministro Sócrates – divulgou uma declaração pronunciando-se contra o projecto do Fundo Margueira.⁴³

Em meados de Fevereiro, o Fundo Margueira entregava, para aprovação pelo município, a sua proposta de urbanização. No final de Março, soube-se, a edilidade tinha rejeitado a pretensão da Margueira. Pouco tempo depois o administrador do Fundo da Margueira entregou o seu pedido de demissão junto do Ministério das Finanças, na sequência do insucesso do seu projecto.⁴⁴

“Parece que finalmente os antigos terrenos da Lisnave vão ser descontaminados e reabilitados”, escrevia o “Semanário” em Outubro de 2002⁴⁵, quando a cidade de Almada deu a conhecer o vencedor do concurso internacional destinado à apresentação de um plano para o saneamento e a urbanização da frente ribeirinha nascente.⁴⁶ O concurso foi ganho por um consórcio luso-britânico. A equipa vencedora fora escolhida, entre outros aspectos, por reunir uma diversidade de competências nas várias empresas do consórcio: a Empresa WS Atkins na despoluição de terrenos, o atelier Santa Rita Arquitectos pelo seu conhecimento do meio local e a empresa Richard Rogers Architects pela reputação internacional de Richard Rogers.

⁴⁰ Vítor Matias Ferreira, Francesco Indovino (Org.): A cidade da Expo. Lisboa 1999.

⁴¹ Cf. Mercado Imobiliário, 24-30.1.2001.

⁴² Cf. Público, 05.11.2000.

⁴³ Expresso, 27.1.2001.

⁴⁴ Declaração de imprensa, 08.02.2002.

⁴⁵ Semanário, 31.10.2002.

⁴⁶ O consórcio vencedor foi escolhido, entre dezanove candidatos, por um júri de composição muito diversa, ao qual pertenciam cinco especialistas da Câmara e seis peritos externos.

A segunda tentativa para remodelar a frente ribeirinha nascente divergia do primeiro ensaio. Eram outras as premissas, a metodologia e o enquadramento traçado. Contando com o consentimento governamental, a edilidade de Almada conseguira chamar a si a liderança de um caso de remodelação urbana em que os direitos que reclamava haviam sido ignorados pelo governo. Mas esta tentativa só poderia ter sucesso se fosse encontrada uma fórmula de convergência entre todos os implicados, ou seja, se fosse estabelecido um modelo de governança.

Planeamento cooperativo

A intenção declarada da edilidade era alterar, de modo positivo para o futuro de Almada, este precário processo de remodelação – e tentar assumir o planeamento nas suas vertentes metodológica e de desenvolvimento urbano. Fê-lo orientando as acções de planeamento segundo um modelo de cooperação multidimensional. Desde o início, uma equipa interdisciplinar do departamento de Planeamento acompanhou o trabalho dos planeadores externos. A presidente da câmara participou pessoalmente com outras chefias políticas em workshops e reuniões decisivos. As sucessivas fases do planeamento foram discutidas em reuniões da câmara, da assembleia municipal e das juntas de freguesia. Um grupo de trabalho alargado, dos chamados actores-chave – do qual faziam parte, entre outros, a administração da sociedade de gestão do Fundo Margueira e representantes do governo –, acompanhou a elaboração dos planos.⁴⁷ Os resultados intercalares são apresentados regularmente em fóruns de participação cívica. Ao contrário da consulta pública, onde os planos são apresentados antes da sua aprovação e na qual devem ser tratadas aspectos ligados ao planeamento municipal, esta modalidade de participação praticada por Almada não está legalmente prevista. Este procedimento integra sectores diversos, ao nível político-administrativo, da economia privada e da sociedade civil. Até mesmo o trabalho do consórcio se baseia num modelo de cooperação transnacional e interdisciplinar próprio, que junta “três empresas com diferentes culturas”, tal como explicou o arquitecto João Santa Rita.⁴⁸

Esta prática cooperativa teve como consequência um intenso intercâmbio, que até levou à mudança de ideias. A tarefa dos planeadores externos foi elaborar um plano de urbanização que se articulasse rigorosamente com os resultados do Estudo de Caracterização Ambiental, Geológica e Geotécnica – um procedimento inovador para Portugal, como destacam políticos e técnicos. O objectivo não é só a descontaminação do estaleiro, como ainda a criação de um novo modelo urbano sustentável. Uma das exigências era, do ponto de vista territorial e funcional, integrar a nova urbanização na cidade⁴⁹ garantindo à população o acesso ao rio. Já na própria inscrição para o concurso os concorrentes receberam

⁴⁷ Ao grupo dos actores-chave pertencem também a comissão do governo para a coordenação da região de Lisboa (CCDR-LVT), a Assembleia Municipal e representantes da Junta de Freguesia, e outros proprietários de grandes propriedades na zona de intervenção, representantes da administração do porto, da marinha, várias sociedades de transportes, da Universidade Nova, representantes de associações imobiliárias e empresariais e diferentes associações e clubes locais e regionais.

⁴⁸ Entrevista, 16.09.2005.

⁴⁹ A integração de novos desenvolvimentos com os bairros existentes é entretanto vista como um critério de sucesso para projectos de saneamento na frente de água. Cf. *Nicholas Falk: Städtische Uferbereiche – Lehren für eine erfolgreiche Erneuerung*. In: *Dirk Schubert*, como rodapé 1, pp. 63-75.

um estudo prévio detalhado, elaborado pelo planeamento municipal, que lhes disponibilizava diversos dados e informações e os confrontava com a necessidade de estudar pormenorizadamente a área de intervenção e a metodologia de planeamento de Almada. Esta estratégia não falhou o seu objectivo, tal como o comprova a descrição do arquitecto João Santa Rita relativamente à alteração da sua perspectiva sobre Almada ao longo do desenvolvimento do projecto:

“Almada... A margem sul representava – quando eu tinha os meus dezoito, dezanove anos – o pior do país, não é? [...] Isto é um pouco a ideia que os lisboetas tinham [...] estava colado sobretudo à imagem [...] dos dormitórios que se tinham constituído para as pessoas que trabalhavam em Lisboa e viviam do outro lado. E que trabalhavam também do outro lado, nas grandes indústrias – na Lisnave, nas fábricas e por aí fora. E, portanto, eram locais onde o investimento nas infra-estruturas públicas era mínimo. [...] O que é certo é que essa gente foi... foi de facto enriquecendo. Tinham as suas colectividades onde iam fazendo música, teatro, [...], bailaricos, e iam criando as suas raízes. O que sucede, por exemplo, em Almada é muito curioso porque, justamente pelo facto de ter tido essa cultura muito grande durante os movimentos operários... [Almada] conseguiu ter coisas como, hoje em dia, o festival de teatro, museus, acontecimentos de escala nacional, [...] até internacional, e portanto a cultura acabou por ter uma enorme presença... [...] Portanto, se a zona toda de Almada nascente puder reforçar isso, complementar isso... eu acho que era a grande oportunidade de Almada. Mas para isso tem que ser entendida assim. Se for uma operação em que tudo aquilo se fecha, põe uma barreira à volta e se diz: ‘Agora está aqui uma coisa que por acaso está em Almada’, mas até é, digamos, um domínio privado em que ninguém entra... Eu penso que era o pior que poderia suceder ali. Agora, se for uma natural integração da cidade de Almada... [...].”⁵⁰

Enfim, os contactos estreitos com os planeadores externos revelaram-se decisivos para que a autarquia revise a sua posição sobre densidade de construção e altura dos prédios. Era um assunto delicado, porque directamente ligado à hipoteca estatal feita sobre o terreno⁵¹. Tanto os políticos como os técnicos municipais sempre recusaram fazer depender do endividamento existente a evolução do projecto de urbanização. Por outro lado, o município já tinha dado a entender aos planeadores externos que, devido à exclusão do terreno do estaleiro do PDM, seria possível desenvolver “para a zona uma proposta com parâmetros urbanísticos próprios”.⁵² Os planeadores externos defendiam ser possível edificar naquele terreno 1,5 milhões de metros quadrados. O Fundo Margueira Capital continuou a exigir a quota de dois milhões de metros quadrados, que já tinham sido previstos no plano das torres. Mas a Assembleia Municipal de Almada decidiu-se unanimemente por um cenário de um milhão de metros quadrados, que aliás prevê também a construção de alguns prédios com uma altura máxima de 120 metros, o que corresponde a cerca de 35 andares.

Foi extremamente difícil envolver o parceiro Estado neste processo de planeamento. Os representantes do governo participarem nas reuniões dos actores-chave, mas isto não levou até agora a que as instâncias governamentais – que obviamente têm dificuldades em

⁵⁰ Entrevista, 16.09.2005.

⁵¹ Um montante que entretanto duplicou, no mínimo, devido aos juros entretanto acumulados.

⁵² Cf. *Câmara Municipal de Almada: Estudo de Caracterização Ambiental Geológica e Geotécnica, Plano de Urbanização da Frente Ribeirinha Nascente da Cidade de Almada*. 2001, não publicado.

Quando na Primavera de 2006 o Tribunal Superior rejeitou a queixa da Câmara Municipal de Almada contra a exclusão do terreno do estaleiro da Lisnave visto já não pôr em perigo a continuação do planeamento em curso.

lidar com estas novas formas da governança urbana – tenham tomado iniciativas relativas às indispensáveis infra-estruturas. Neste aspecto, Município e Fundo Margueira estão de perfeito acordo. “Isto é o chamado nó górdio desta questão,” referiu o responsável pelo planeamento de Almada.⁵³ “Eu, já há três ou quatro ministros que andava a tratar,” disse o administrador do Fundo Margueira, “mas depois mudam, mudam os ministros, muda o governo, mudam de ideias.”⁵⁴

Os fóruns de participação são um elemento-chave do modelo de cooperação. No decurso do acompanhamento do projecto em Almada, assim como através de conversas com especialistas no âmbito desta pesquisa⁵⁵, tornou-se nítido que entre os planeadores portugueses se formou uma corrente que recorre à participação dos cidadãos nos processos de planeamento. Trata-se de uma corrente minoritária nascida de uma tradição política democrática, constituída nos anos sessenta. Nessa altura, o envolvimento profissional em projectos de habitação social inspirados em modelos internacionais conduziu a uma atitude de contestação à ditadura. Após a democratização estes processos foram utilizados nos programas de melhoria das condições de alojamento nos bairros clandestinos.⁵⁶ e tornaram-se parte integrante da cultura profissional em alguns ateliers de arquitectos e departamentos de planeamento autárquico⁵⁷. Estas experiências passaram também a fazer parte do ensino de alguns professores universitários e exerceram alguma influência na geração seguinte de urbanistas portugueses.⁵⁸

Para o arquitecto João Santa Rita o projecto em Almada é a sua primeira experiência com a participação dos cidadãos em processos de planeamento e ele passou a achar:

“...uma óptima solução. [...] Desde os primeiros passos que os fóruns foram feitos. [...] Começou logo por aí. Desde aí foi sempre todos os passinhos e tal, foram sendo sempre apresentados. As pessoas percebem... Por um lado, também é didáctico, porque as pessoas percebem que uma coisa destas tem vários passos [...]. E, por outro lado, também evita que se faça um plano que depois só encontra contestação e em que depois a dificuldade de implementação também é enorme.”⁵⁹

Este procedimento decididamente didáctico e orientado pelo consenso nem sempre é unanimemente aceite por parte dos cidadãos de Almada. Numa reunião com um repre-

⁵³ Entrevista, 08.09.2005.

⁵⁴ Entrevista, 09.05.2005. Numa comparação de levantamentos de situação de projectos internacionais de frente de água, Nicholas Falk tinha apurado que tanto a disponibilização atempada de fundos públicos, como um bom planeamento de acessibilidades são extremamente importantes para o sucesso destes projectos. *Nicholas Falk*, como rodapé 49, p. 67 e p. 68.

⁵⁵ Entrevistas, 12.06.2001, 06.80.2004, 22.09.2004, 29.9.2004, 25.01.2005 e 04.10.2005.

⁵⁶ Destes projectos ficou conhecido internacionalmente o programa SAAL realizado após 1974. Comparar aqui, entre outros. *Alexandre Alves Costa: Der SAAL und die Jahre der Revolution 1974/ 75*. In: *Annette Becker, Ana Tostões; Wilfried Wang* (Hrsg.): *Architektur im 20. Jahrhundert*. Portugal. Deutsches Architekturmuseum Frankfurt am Main. München/ New York 1997, 64-71; *Nuno Portas: O Programa SAAL*. In: Ana Vaz Milheiro, João Áfonso (Org.): *Nuno Portas, Prémio Sir Patrick Abercrombie-Prize*. Lisboa 2005, 32-41.

⁵⁷ Cf. *Luís Jorge Bruno Soares: Democracia na Cidade. Planeamento, cidade e cidadão*. 2001. <http://www.brunosoaresarquitectos.pt/bsa/>, 15.05.2006.

⁵⁸ *Pedro Leão Neto: Comunicação do projecto urbano e participação pública*. Urbanismo. Revista da Associação dos Urbanistas Portugueses, Ano 8, 20 (2005), 12-17.

⁵⁹ Entrevista, 16.09.2005.

sentante da “Associação para a Cidadania” de Cacilhas, referente ao projecto de urbanização, pedi a um participante a opinião:

“Isto não é uma participação”, referiu ele. “Primeiro fez-se o projecto, definiu-se as coisas todas e depois... depois de estar tudo feito é que se trouxe o projecto à população. É uma participação... já não é participação. A participação é as pessoas serem ouvidas antes que saiam os projectos.”⁶⁰

Esta apreciação remete para o facto do modelo de participação didáctico de Almada correr o perigo de ignorar tendencialmente posições críticas e que não gozam de um consenso inicial.⁶¹ Os fóruns de participação em Almada são estruturados para que a maior parte do tempo esteja reservada para as apresentações circunstanciadas dos peritos, sempre acompanhadas de projecções, só depois é dada oportunidade a intervenções. Este método propicia um funcionamento das sessões centrado nas perguntas do público e nas respostas do pódio, e não no debate. De qualquer modo a situação não facilita a acção das associações cívicas intermédias de Almada, uma vez que a edilidade lhes retira espaço ao monopolizar tópicos do discurso como sobre o ambiente e a participação dos cidadãos. Não existe imprensa regional relevante, possuindo capacidade de intervir na política local.

São condições indispensáveis para uma aceitação pública do novo projecto que no antigo terreno do estaleiro não venha a ser construído um condomínio fechado, um “ghetto para ricos”, e que o acesso directo ao rio seja novamente possível para a população. A edilidade tem consciência de que o acesso ao rio e a criação de equipamentos públicos são premissas para que a população de Almada aceite a urbanização planeada. Não é por acaso que não existe qualquer apresentação do projecto na qual não seja expressamente focado que esta zona será aberta a todos os cidadãos, que ali deverão surgir equipamentos sociais e culturais, também para as associações locais, espaços livres, passeios e parques e habitações para pessoas de diferentes rendimentos.⁶²

Um novo modelo de vida urbana?

A responsabilidade pela condução do novo projecto de urbanização surgiu numa altura em que a edilidade de Almada redefinia estratégias de modernização, em função das grandes alterações económicas, sociais e políticas verificadas. Devido à decadência da grande indústria iniciada nos anos oitenta e às novas tendências no sector do comércio e da prestação de serviços, a base económica de Almada alterou-se a favor da terciarização e o perfil dominante na população passou a ser determinado por uma classe média emergente.

⁶⁰ Entrevista, 16.11.2005.

⁶¹ Cf. *Margit Maier*: Das Konzept des Sozialkapitals in der stadtpolitischen Diskussion. Bundesamt für Raumordnung (Hrsg.), como nota de rodapé 5, 589-597.

⁶² Ver também relativamente à pergunta do modo como é tratada a questão de memória e do “património” neste processo de planeamento: *Eva Maria Blum*: Überbaute Erinnerungen. Neuverhandlung von Kultur, Erbe und Geschichte im Verlauf eines Stadtumbauprojektes im Großraum Lissabon. Schweizerisches Archiv für Volkskunde, 104, 2008, 3-27.

Embora a Câmara aposte na continuidade das suas políticas sociais, também desenvolve novos tipos de projectos e lança novos temas. É o caso de uma série de ambiciosas iniciativas urbanísticas, algumas em parceria com privados; é o caso das iniciativas para o desenvolvimento económico, nomeadamente projectos de Investigação e Desenvolvimento; é ainda o caso da oferta cultural destinada a novos grupos-alvo; e é finalmente o caso do desenvolvimento de projectos com preocupações ecológicas. Para tal, o município aposta na participação em redes europeias e globais, assinou a Carta de Aalborg e elaborou uma Agenda Local 21.⁶³

O novo plano de urbanização “Cidade de Água” foi apresentado ao público no Verão de 2005, destacando-se os aspectos ecológicos e a desejada polivalência de utilizações. Os objectivos ambientais incidem sobre a redução do transporte individual, a valorização do transporte colectivo, o consumo de água e de electricidade, a redução de emissões para a atmosfera. É também conferido um importante papel à arquitectura paisagística.

O projecto de urbanização está planeado para uma nova população residente de 12.000 pessoas, o que faria crescer em cerca de 7,5% a população de Almada e significaria a criação de um novo bairro. Relativamente aos usos em vista, 50% do terreno destina-se a fins residenciais, 23% para escritórios, 7% para comércio e serviços, 9% para cultura e educação, 9% para instalações comunitárias e 2% para instalações marítimas.⁶⁴ O futuro perfil dos escritórios e empresas que aí se poderiam estabelecer ainda se encontra completamente em aberto. Para a edilidade de Almada é sobretudo importante que surjam ali postos de trabalho, enquanto o Fundo Margueira equaciona mais um “Global Business District” em estreita ligação funcional com Lisboa e a possibilidade de trazer da margem norte alguns serviços do governo⁶⁵. A criação de uma nova interface de transportes para o ferry-boat, o novo metro e a circulação de autocarros na maior das antigas docas do estaleiro são vistas como indispensáveis por todas as partes envolvidas. As instalações e atracções públicas e culturais previstas – um centro cultural regional para exposições, eventos, conferências e uma biblioteca – endereçam-se a diferentes grupos de utilizadores, mais concretamente aos que de futuro aí irão morar ou trabalhar e à população já residente de Almada. Com um museu da construção naval, um museu do Tejo, um terminal para cruzeiros e oferta hoteleira pretende-se atrair o turismo. Para além disso, a câmara está em conversações com a Universidade Nova, que tem uma dependência em Almada e que aventou a possibilidade de estabelecer mais um campus universitário. Para a zona da Cova de Piedade, no Caramujo, marcada pelas ruínas de antigas fábricas, está previsto um centro cultural local com livrarias, galerias para exposições, cafés e equipamentos para associações locais. E – como testemunho histórico – deve manter-se o grande pórtico da Lisnave. Num folheto distribuído pelo município menciona-se a criação de um novo modelo de vida urbana, uma nova relação das pessoas com a água, com a paisagem e com os espaços públicos segundo um ordenamento de qualidade. As ilustrações de situações urbanas apre-

⁶³ Almada é um das 27 Câmaras Municipais portuguesas que elaborou uma Agenda 21 local e uma das 22 que assinou a Carta de Aalborg. Cf. *Luísa Schmidt, Joaquim Gil Nave, João Guerra: Autarquias e desenvolvimento sustentável. Agenda 21 Local e Novas Estratégias Ambientais*. Porto 2005.

⁶⁴ *Atkins, Santa Rita Arquitectos S.A., Richard Rogers Partnerships: Frente Ribeirinha Nascente da Cidade de Almada. Guia de Desenho Urbano. Versão Preliminar. 2005, relatório não publicado.*

⁶⁵ Entrevista, 09.05.2005.

sentadas lembram cidades da Europa do Norte⁶⁶ e apregoam um estilo de vida orientado para a classe média. Aquando da apresentação desta proposta no fórum de cidadãos não houve qualquer contributo no qual não tivesse sido primeiramente expresso o agrado relativamente a estas ideias, mesmo que depois se tenha seguido uma ou outra crítica. A minha impressão foi a de que muitos dos cidadãos de Almada não teriam nada contra vir morar eles próprios nesta nova cidade, que lhes foi apresentada de modo muito mais bonito e perfeito do que aquela onde eles vivem. Quando falei com João Santa Rita a este respeito, ele disse que isso seria o melhor que poderia acontecer, pois assim a possibilidade de uma boa integração das pessoas vindas de fora para morar aqui seria também maior. “Mas depois”, disse ele, “está lá sempre essa dura realidade sobre quem o pode pagar e quem não”. Bastava ver o que se tinha passado com a Expo 98, que deveria ter sido reconvertida num local com preços regulados e que é agora um dos locais mais caros de Lisboa.⁶⁷

No início do processo de planeamento a edilidade tinha-se pronunciado sempre de modo muito reservado sobre este projecto. Entretanto, a CMA concede à nova proposta de urbanização um lugar de destaque na auto-representação municipal: em folhetos de publicidade, em exposições, eventos, congressos e recentemente com a publicação de um representativo volume ilustrado, com texto em Português e Inglês.⁶⁸ Quando, na Primavera de 2006, os presidentes das juntas de freguesia de Cacilhas e da Cova de Piedade foram entrevistados por um jornal local, mostraram interesse em expor o grande significado que, na sua perspectiva, o projecto de urbanização irá ter para a criação de novas propostas qualitativas de educação, cultura e recreio, mas sobretudo para a criação de postos de trabalho.⁶⁹ Assim, e na visão política da autarquia, a remodelação do antigo estaleiro deixou de ser uma visão de horror transformando-se numa perspectiva de esperança.

Culturas de planeamento como campo da investigação antropológica urbana

As áreas industriais abandonadas nas frentes de água urbanas são já desde há algum tempo conhecidas pelo seu grande potencial enquanto cenário para projectos de planeamento inovadores, que simultaneamente contêm elevados riscos de conflitualidade. Normalmente há que contar com longos períodos de tempo até à sua reabilitação e, ao longo desse tempo, as condições e as ideias urbanísticas podam sofrer alterações.⁷⁰ O facto de, neste tipo de contexto, poderosos agentes económicos, interesses nacionais e planeadores externos entrarem em conflito com populações locais e políticos autárquicos e com as suas ideias, muito próprias, acerca do que são a modernização e a evolução urbanística adequa-

⁶⁶ À pergunta sobre quais os projectos internacionais de frente de água que lhes tinham particularmente agradado a directora da Casa Municipal do Ambiente de Almada e o administrador do Fundo Margueira responderam que se tratava dos trabalhos na cidade sueca de Malmö e o primeiro acrescentou ainda as docklands de Londres.

⁶⁷ Entrevista, 16.09.2005.

⁶⁸ *Atkins, Santa-Rita Arquitectos, Richard Rogers Partnerships: Almada Nascente. Eastern Almada. Estudo de caracterização ambiental, geológica e geotécnica e plano de urbanização da frente ribeirinha nascente da Cidade de Almada. Environmental, Geotechnical and Geological Study and Urban Masterplan of Eastern Almada Riverfront (Vol. 1)*, publicada pela CM Almada 2006.

⁶⁹ *Jornal de Almada* n.º 2850, 5 de Maio 2006 e n.º 2851, 12 de Maio 2006.

⁷⁰ Cf. *Dirk Schubert*, nota de rodapé 1, p. 11.

das, faz com que estes projectos de requalificação urbana sejam particularmente interessantes para a investigação de processos de glocalização.⁷¹ De ponto de vista antropológico, o que aqui interessa especialmente é a importância das representações culturais e o papel de mediação e moderação cultural. O recurso às condições culturais presentes na história recente de Portugal permitiu-nos seguir a polémica sobre a requalificação do antigo estaleiro em Almada como um conflito entre conceitos de modernização. O recurso ao debate teórico sobre as novas formas de governança urbana permitiu-nos a compreensão das experiências de gestão, através das quais os responsáveis políticos locais reagiram aos novos desafios e imposições.

Como a dimensão cultural de planeamento foi seguida num campo dinâmico, os conflitos de planeamento puderam ser interpretados não só como conflitos de interesses económicos, mas foi também possível compreender o papel desempenhado por ideias bases, pelas práticas culturais e por procedimentos legitimados culturalmente. Para além disso, foi possível compreender como se alteram culturas de planeamento no decurso de práticas de planeamento, no tratamento de conflitos de planeamento, na reacção a imposições e alterações exteriores, através do intercâmbio técnico e também de carácter internacional, assim como na construção de metodologias de planeamento, com as quais devem ser enfrentados os novos desafios sociais, económicos e culturais. Nos debates de ciências sociais e de planeamento são geralmente feitas perguntas sobre a influência de factores culturais e, muitas vezes, opera-se com conceitos culturais ultrapassados, para explicar aquilo que impede a mudança social ou aquilo que faz com que os projectos de mudança não tenham sucesso. No caso aqui apresentado foi possível aprofundar uma noção dinâmica da cultura(s) de planeamento para, em seguida, explicar o insucesso da primeira fase do planeamento. No estudo da segunda fase do plano, pelo contrário, foi possível esclarecer o significado de processos e práticas culturais na elaboração de novas soluções sociais.

O último capítulo da longa saga da nova cidade de água em Almada ainda não está escrito. A próxima fase de planeamento começará quando os órgãos governamentais aprovarem o plano de urbanização e assumirem as suas responsabilidades em relação às infra-estruturas de transportes. Em seguida os lotes serão postos à venda. Será o momento da entrada em cena das grandes empresas imobiliárias nacionais e internacionais. Nessa altura vai também verificar-se se a Câmara Municipal de Almada conseguiu manter o seu desígnio social de uma cidade para todos. Quando se concretizar o projecto terá de se contar também com as forças locais – cidadãos, vizinhanças, associações – que agora estão à espera do que virá e que nessa altura, com certeza, exprimirão as suas opiniões e defenderão os seus interesses. Muito pode ainda acontecer na frente ribeirinha de Almada.

⁷¹ Como Mike Featherstone e Roland Robertson designaram o tratamento local de impulsos globais *Mike Featherstone, Roland Robertson, Scott Lash (Org.): Global Modernities* London 1995; *Roland Robertson: Globalization: Social Theory and Global Culture*. Newbury Park, London 1992.