



Natércia Rêgo Cabral

Revitalização das frentes ribeirinhas no porto de Lisboa

Embora sejam escassos os elementos históricos sobre os usos portuários mais remotos no estuário do Tejo, é indiscutível que o estabelecimento humano que deu origem à cidade de Lisboa esteve estreitamente associado a esses usos. As excelentes condições oferecidas pelo rio Tejo (barra fácil e canais com boa navegabilidade) estiveram na origem da maior parte dos povoados primitivos que se foram estabelecendo nas margens do estuário, desde a pré-história.

A grande extensão do estuário e a diversidade de condições geomorfológicas fez com que esses povoados se desenvolvessem de forma diferenciada, dando origem a uma intensa actividade de trocas comerciais, feita através do rio, que então permitia uma ligação bem mais fácil que as margens. Durante séculos, ancoradouros e cais espalhados por todo o estuário davam suporte a essa actividade, formando o que então era designado como “portos do Tejo”.

Com o início da nacionalidade (século XII), à medida que o povoado de Lisboa cresce, aquela situação vai alterar-se. No século XIII a frente ribeirinha de Lisboa é já o local portuário dominante e aparece designado como “porto de Lisboa”.

Ao longo da sua existência, o porto de Lisboa passou por períodos muito distintos. No século XV, com os Descobrimentos, foi um dos mais importantes portos do mundo. No fim do século XIX estava ainda entre os

Giving New Life to the Riverfront Areas of the Port of Lisbon

Natércia Rêgo Cabral

Although there are few historical records on the use of ports along the Tagus estuary in the earliest times, it cannot be denied that the settlement which became the city of Lisbon was intimately tied to port activities. With a bar that was easily crossed and channels favourable to navigation, the Tagus River offered excellent conditions that were the reasons behind the founding of the greater part of the primitive settlements established on the banks of the estuary from pre-historic times onwards. The large extension of the estuary and the diversity of geomorphological conditions caused these settlements to develop in different ways, resulting in intensive commercial trade carried out on the river, where connections were much easier than along the banks. For centuries, anchorages and docks scattered all along the estuary supported this activity, forming what was then called

“the Tagus ports.”

That situation changed as the settlement of Lisbon grew after Portugal became a nation in the 12th century. In the 13th century, the Lisbon riverfront was already the dominant port and was called “the port of Lisbon.”

Over the years, the port of Lisbon has gone through very distinct periods. In the 15th century, during the Discoveries, it was one of the most important ports in the world. At the end of the 19th century it was still one of the main European ports, but its relative importance began to fade after World War II, especially after the decade of the '70s. At the end of the 19th century, the industrial revolution was reflected in maritime transports and ports (steamships, increased trade, etc.), and new ways of organising the activity of this sector had to be found. All over Europe, Port Authorities began to appear.

The Lisbon Port Authority was created in 1907. Little by little, its jurisdiction was extended to include the entire estuary. The port of Lisbon thus came to have a broad area of

Lisboa vista do espaço pelo satélite Landsat 5. A Administração do Porto de Lisboa – cuja competência inclui o inteiro estuário do Tejo – abrange a frente ribeirinha de onze Municípios, muito diversificada quanto a natureza e condições de navegabilidade do rio

Lisbon as seen from space by Landsat 5 satellite. The Port Authority of Lisbon, managing the entire estuary of the Tagus river, includes also the river front of 11 municipalities, extremely dissimilar for both, conditions and navigability of the river

34

jurisdiction, taking in the riverfront areas of eleven municipalities. These areas are quite diverse in the nature of their shorelines and their respective uses, and the conditions of navigability along this stretch of the river differ greatly.

The diversity of powers, competency, and types of jurisdiction (“full” or “restricted”, depending on whether the shoreline and the river are included, or only the latter), together with the existence, or not, of public property, and the extension and complexity of the estuary, are factors which make the institutional relationships of the port a complex matter.

These features of the port area and its jurisdictional model were determinant in the way in which the urban rehabilitation and restructuring begun in 1990 was carried out. The work completed, or still underway, did not conform to a single standard for the type of solutions, or for the type of promoting entity. In fact, the revitalisation of the shorelines representing very diverse physical conditions and contrasting uses could not be simplified into a single model.

The result was a rich set of experiences that includes the different facets of the port authority’s intervention throughout the area of its jurisdiction: the management of the port’s operational areas; the administration of the public water resources (including non-operational areas); and the rehabilitation of the water areas. In conceptual terms, two time periods can be identified.

In the pre-1995 period, special notice should be given to the interventions at the Matinha-Trancão riverfront (the area of EXPO’98) and at Algés-Doca de Santo Amaro riverfront. The former was carried out without the participation of the Port Authority. It took in a large area where run-down industrial plants, port facilities and other installations were located. A public capital enterprise endowed with exceptional powers was created for the specific purpose of promoting this work. The riverside area was taken out of the public maritime domain, and made the private property of the State. However, no alternative locations were



created for a significant part of the port activities found there, which affected the operations of the port. The second intervention, which took place in an area formerly occupied by various port installations, most of which deactivated or obsolete, was undertaken by the port authority with the agreement of the local government (Lisbon City Hall).

The area was not removed from the port jurisdiction or from the public maritime domain. Basically, it involved a general clean up of the area and the creation of a large public green area with some installations, which are mostly concentrated in the area surrounding the Doca de Santo Amaro. In this area, special importance was given to increasing the capacity of the infrastructures for nautical recreation, and developing the cruise ship sector. In almost all cases, the structures were built so as to respect the size and outline of the original port installations. Besides these two projects, there were others carried out by the Port Authority that were more limited, or which dealt with specific points. Some have been

principais portos europeus, importância relativa que começou a perder depois da Segunda Guerra, sobretudo depois dos anos setenta. No fim do século XIX, com o reflexo da revolução industrial no transporte marítimo e nos portos (navegação a vapor, aumento das trocas comerciais, etc.) torna-se necessário encontrar novas formas de organização naquele sector de actividade e, por toda a Europa, começam a ser criadas as Administrações Portuárias.

A Administração do Porto de Lisboa foi criada em 1907. Progressivamente, a sua jurisdição irá estender-se a todo o estuário. O porto de Lisboa ficou assim com uma extensa área de jurisdição, que abrange a frente ribeirinha de onze Municípios, muito diversificada quanto à natureza das margens e da respectiva ocupação, ao longo da qual o rio tem condições de navegabilidade muito distintas.

A diversidade de atribuições, competências, de tipos de jurisdição (“plena” ou “restrita”, quando abrange margem e rio ou só este último), associados à existência ou não de propriedade pública, e à extensão e complexidade do estuário, são factores que tornam complexa a relação institucional do porto.

Estas características da área portuária e do modelo de jurisdição foram determinantes na forma como se vieram a processar as intervenções de requalificação e reestruturação urbana das frentes ribeirinhas, iniciadas



em 1990. As intervenções efectuadas, ou em curso, não obedeceram a um padrão único, quer quanto ao tipo de soluções, quer quanto ao tipo de entidade promotora. Na realidade, a revitalização de margens em condições físicas e tipos de ocupação muito diversificados, contrastantes até entre si, não poderia reduzir-se a um modelo único. Resultou, assim, uma grande riqueza de experiências, que abrangem as diferentes vertentes de intervenção da entidade portuária ao longo da sua área de jurisdição: gestão das áreas com operação portuária; administração do domínio público hídrico (incluindo áreas sem actividade operacional portuária); e requalificação do espaço molhado.

Em termos conceptuais, são identificáveis dois períodos temporais.

No período até 1995 merecem especial destaque a intervenção na Frente ribeirinha Matinha-Trancão (zona da EXPO’98) e a intervenção na Frente ribeirinha Algés-Doca de Santo Amaro. A primeira foi efectuada sem a participação da Autoridade Portuária. Abrangeu uma grande área, em que existiam instalações industriais, portuárias e outras em estado degradado. Para entidade promotora foi criada, especificamente, uma empresa de capitais públicos dotada de poderes excepcionais. A área ribeirinha foi desafectada do domínio público marítimo, passando ao regime da propriedade privada do Estado. Contudo, não foram

completed, others are still in progress, and these have been located mainly in the area of Alcântara and Santa Apolónia. In considering this same period, it is worthwhile to mention that the projects for the conversion of rundown port areas into other uses were undertaken without a global strategy for the port. The Strategic Plan for the Port of Lisbon was submitted by the Port Authority in 1990, but it was not approved by the respective Ministry. The Plan was contested by the local governments and citizens’ groups, mainly because it proposed an area for the expansion of the port in the mouth of the river at Golada. Besides this, the Land Use Plan for the Riverside Area of Lisbon (POZOR), which was presented later, was also the target of strong public opposition, mainly due to the density of occupation foreseen in the proposal. To some degree, the involvement of the port in the promotion of uses unrelated to port activities was also contested. These first interventions, then, went forward without the support of a planning instrument, based

on studies or partial programmes negotiated with Lisbon’s city government.

The post-1995 period has been marked by the improvement of the port of operations by structuring it, improving road access, modernising the existing terminals, and creating new port installations. At the same time, the rehabilitation of the riverfronts was continued. One of the outstanding projects was the rehabilitation of the Algés/Cruz Quebrada riverfront, a complementary area for port operations that will perform a mixed function (port operations and recreational use). The installations for controlling port traffic in the Tagus estuary are of particular importance here. Other aspects which mark this period include the change in the type of relationships the port has with municipalities and with private interests (the role of each having been clarified), the encouragement of partnerships with municipalities for the management of public leisure areas (with benefits for both sides), and the dynamisation of the use of the riverfronts, through a greater participation of the port in the management of the public areas (the promotion of their use).

There is, therefore, a new strategy that seeks not only to safeguard the memory of the port, but also to develop the port as a whole. The aim is to modernise its accesses and the operational capacity of its terminals, implement new models and instruments for its management (changing from tool port to landlord port), as well as rehabilitate the riverfronts, furthering the land use planning of the riverfronts not needed for port operations, turning them into leisure areas open to the public. This duality of development perspectives for the port of Lisbon (port operations and public uses) does not always have clear borders nor does it lead to peaceful and consensual options. The suitability of an area for port operations is a valuable resource for any country, and one which is becoming more strategic. For this reason the deactivation of operational riverfronts must be seriously pondered, and as far as possible, their availability for residual port functions must be

Expo '98. Vista geral da Zona de Intervenção durante os trabalhos de construção. Lisboa resolveu utilizar a Expo '98 como meio e motor de transformação da Zona Oriental da Cidade e de recuperação de parte da sua frente ribeirinha Expo '98. General view of Redevelopment Area during construction work. Lisbon has concentrated on using Expo '98 as a means and vehicle for transforming East Lisbon and redeveloping part of its riverfront

35

Doca de Santo Amaro nos anos 60 e após a reconversão para o recreio náutico. Doca de Santo Amaro in the '60s and after its conversion for pleasure boating

Navio de cruzeiros no Terminal de Cruzeiros de Santa Apolónia. Cruise ships at Santa Apolónia Cruise Terminal



36

criadas alternativas de localização para uma parte significativa das actividades portuárias que ali estavam instaladas, o que afectou a operacionalidade do porto. A segunda intervenção, que abrangeu uma área anteriormente ocupada com instalações portuárias diversas, em grande parte desactivadas ou obsoletas, foi realizada pela autoridade portuária, em acordo com a autarquia local (Câmara Municipal de Lisboa), sem desafectação da jurisdição portuária nem do domínio público marítimo. Incidiu fundamentalmente na limpeza geral da zona e na criação de uma ampla zona verde, pública, pontuada por alguns equipamentos, cuja maior concentração teve lugar na envolvente da

Doca de Santo Amaro. Nesta área, foi dada particular importância ao aumento da capacidade das infra-estruturas de apoio à náutica de recreio bem como ao desenvolvimento do segmento dos Cruzeiros Turísticos. As construções efectuadas respeitaram, quase na sua totalidade, a volumetria e a traça das antigas instalações portuárias.

Para além destas duas intervenções, ocorreram ainda acções mais limitadas, ou mesmo pontuais, efectuadas pela Autoridade Portuária, já concluídas ou em curso, que incidiram fundamentalmente, na zona de Alcântara e Santa Apolónia.

Ainda relativamente a este período, valerá a pena referir que as intervenções de reconversão de zonas portuárias degradadas a outros usos, ocorreram na ausência de uma estratégia global para o porto. O Plano Estratégico do Porto de Lisboa apresentado pela Administração Portuária em 1990 não foi aprovado pelo respectivo Ministério e foi contestado pelas autarquias e por grupos de cidadãos sobretudo por propor uma zona de expansão portuária na foz do rio (Zona da Golada). Além disso, o Plano de Ordenamento da Zona Ribeirinha de Lisboa (POZOR) posteriormente proposto foi também alvo de forte contestação pública principalmente pela densidade de ocupação que propunha, sendo também em alguma medida contestado o envolvimento do porto na promoção de usos não portuários. As primeiras intervenções avançaram, por isso, sem instrumento de planeamento de suporte, baseadas em estudos/programas parcelares negociados com a autarquia de Lisboa.

O período pós 1995 caracteriza-se pela valorização do porto operacional, através do seu ordenamento, da melhoria das acessibilidades terrestres, da modernização dos terminais existentes e da criação de novas instalações portuárias, tendo-se continuado, ao mesmo tempo, a requalificação de frentes ribeirinhas. Destaca-se a requalificação da frente ribeirinha Algés/Cruz Quebrada, zona operacional portuária complementar, na qual ficarão instaladas funções mistas (portuárias e de lazer com relevo para as instalações de controlo do tráfego portuário no estuário do Tejo). Outros aspectos que caracterizam este período são a alteração do modelo de relacionamento porto/municípios e porto/privados (tendo sido clarificados os papéis de cada um), o fomento de parcerias com os municípios ao nível da gestão do espaço público de lazer (com contrapartidas mútuas) e a dinamização do uso das frentes ribeirinhas, através de uma maior intervenção do porto na gestão dos espaços públicos (promoção da utilização).

Há assim na nova estratégia, não apenas a intenção de salvaguardar a memória portuária mas também a de desenvolver o porto no seu todo, modernizando-o

através da intervenção ao nível das acessibilidades, da capacidade operacional dos terminais e dos novos modelos e instrumentos de gestão (passagem de tool-port a landlord port), a par da requalificação de frentes ribeirinhas, prosseguindo no ordenamento das frentes de água sem interesse operacional, transformando-as em espaços de lazer abertos à população.

Esta dualidade de perspectivas de desenvolvimento do porto de Lisboa (operacional e de abertura à população) nem sempre tem fronteiras claras ou conduz a opções pacíficas e consensuais. Sendo a aptidão portuária de um espaço um recurso valioso e cada vez mais estratégico para qualquer país, a desactivação de frentes operacionais deve ser fortemente ponderada, salvaguardando-se, tanto quanto possível, a aptidão portuária residual.

Aliás, nesta nova visão do porto, requalificar não significa mudar o uso; os espaços operacionais devem também ser espaços qualificados, sem que isso implique o abandono da política de requalificação e reconversão de frentes ribeirinhas que perderam a vocação portuária operacional. Relativamente a esta matéria, foi dada continuidade ao programa iniciado, mas agora reavaliado no contexto da estratégia geral do porto.

O porto de Lisboa tem investido de acordo com duas outras linhas orientadoras complementares: por um lado, reajustando, na medida do possível, algumas zonas do porto que, no período anterior, tinham sido desactivadas da actividade operacional e reconvertidas para o lazer, como já se referiu, sem se ponderar os efeitos sobre as zonas operacionais; por outro, adoptando modelos de gestão mista (lazer/operacional) em espaços onde a aptidão portuária se mantém, mas está já parcialmente comprometida pelas opções de ordenamento, anteriormente feitas. Nesses espaços, procura-se articular actividades compatíveis pela sua natureza (lazer/operacional com menos exigências e impacte) e/ou pelo seu regime temporal (sazonalidade), como sejam os cruzeiros turísticos, os eventos temporários, o tráfego ro-ro e as estadias no cais de navios em outra situação que não a de carga/descarga.

Estas duas últimas linhas orientadoras da intervenção do porto de Lisboa têm-se mostrado particularmente pertinentes em zonas de interface lazer/operacional, por exemplo, Alcântara (Docas/Alcântara-Rocha) e Santa Apolónia (Terreiro do Trigo/Santa Apolónia), e como estratégia de evolução para uma situação futura de maior especialização de alguns terminais, como sejam os de Cruzeiros Turísticos, à medida que o aumento de movimento o vai justificando em termos de rentabilidade da respectiva exploração.

safeguarded.

As a matter of fact, in this new vision of the port, rehabilitation does not mean a change of functions; the operational areas should also be improved areas, without implying the abandonment of the policies of rehabilitation and conversion of the riverfronts that no longer serve for port operations. In this regard, the initial programme was continued, but re-evaluated in the context of the general strategy of the port.

The port of Lisbon has made investments, following two other complementary lines of thought: on the one hand, rearranging, as far as possible, some of the areas of the port which, in the past, had been removed from operational duty and converted for leisure activities, as mentioned above, without regard for the effects on the operational areas; on the other hand, adopting mixed management models (leisure/operations) in areas where the suitability for port use is retained, but where this use has been partially compromised by previously adopted planning options. In these areas, an attempt is made to bring together activities which are compatible due to their nature (leisure/operations with lower demands and impact) and/or temporal factors (seasonal activities), such as cruises, temporary events, ro-ro traffic, and layovers at the docks of ships which are not loading or unloading.

These last two guidelines for the intervention of the port of Lisbon have proved to be especially pertinent in areas of interface between leisure activities and operations, such as Alcântara (Docas/Alcântara-Rocha) and Santa Apolónia (Terreiro do Trigo/Santa Apolónia). They also serve as a strategy for the evolution towards a future situation in which some terminals will become more specialised – for cruise ships, for example – as specialisation becomes justified by the increase in traffic in terms of rentability of the operations.

37