

**João Pedro Costa**

## **A renovação urbana nos grandes complexos portuarios do século XX: novas territórios, novas dinâmicas**

Tratando-se de um tema urbanístico relativamente estudado, a renovação urbana das zonas portuárias (e industriais ribeirinhas) que acompanha as transformações económicas, comerciais e tecnológicas nas cidades pós-industriais conhece na actualidade uma nova expressão, à medida que se afasta das áreas centrais de formação oitocentista e passa a incidir sobre os grandes complexos industriais criados já em meados do século XX.

Uma primeira geração de renovação urbana de zonas portuárias A histórica recente desta dinâmica urbana é de todos conhecida e seguiu uma sequência de casos: a partir das cidades norte-americanas, ainda na década de sessenta<sup>1</sup>, com continuidade na Europa desde os anos setenta e início dos anos oitenta<sup>2</sup>, momento em que várias cidades começaram a enfrentar as dinâmicas de libertação territorial nos seus *brown fields* ribeirinhos<sup>3</sup>. Todavia, estes grandes projectos de retorno à frente de água conheceram a realização efectiva, de forma generalizada, a partir da década de noventa<sup>4</sup>.

Importa ter presente que esta cronologia mais ou menos consensual respeita em específico a um único tipo de transformação de antigas zonas portuárias: tratam-se de intervenções que incidem sobre territórios de grande dimensão e que, consoante o caso, beneficiaram de regimes de execução de excepção por comparação com os procedimentos urbanísticos correntes<sup>5</sup>.

De qualquer modo, uma outra característica urbanística é comum à maior parte dessas grandes intervenções: o facto dos territórios portuários terem sido formados, o mais tardar, no final do século XIX e transição para o século XX; corresponderam a zonas chave na economia industrial do tempo do combustível carvão e localizaram-se em áreas centrais em relação aos tecidos urbanos históricos das respectivas cidades.

Ainda que cada caso seja diferente, essa sua inserção urbana foi

## Urban Regeneration in the Major Ports in the 20th Century: New Territories, New Dynamics

The urban regeneration of port zones (and riverside industries) that has taken place at the same time as the economic, commercial and technological transformation of cities in the post-industrial era has occurred is an urban planning question that has been the subject of considerable research work and studies, but the expression has now taken on a new meaning, as the central areas that date back to the eighteenth century have been cleared away and the process has begun to affect the major industrial complexes that were established midway through the twentieth century.

### **A First Generation of Urban Regeneration in Port Zones**

The recent history of this urban phenomenon is well known to all and followed a distinct sequential pattern: it started in North American cities in the 1970s<sup>1</sup>, Europe following the same course in the 1970s and at the beginning of the 1980s<sup>2</sup>, which is when several cities began to tackle the problem of releasing the land in their brownfields along the riverside<sup>3</sup>. These major riverfront projects started to become much more generalised in the 1990s<sup>4</sup>.

It must be borne in mind that this chronology of events basically involved one single type of transformation in the old port zones: and these actions affected large areas of land that, depending on each particular case, were to benefit to a greater or lesser extent from special forms of implementation when compared with the existing urban planning procedures<sup>5</sup>.

However, there is another urban planning characteristic that is inherent to many of these major development schemes: the

fact that the port land that had been established – at the very latest, towards the end of the 19th Century or in the early 20th Century –, was in zones that were vital to the industrial economy at a time when coal was the main source of fuel, and this land was to be found in areas that were centrally placed with respect to the historical centres of the respective cities.

Although every case has its own peculiarities and differences, the fact that this land was to be found in the urban area played a particularly decisive role in the functional imbalance that was starting to become evident with the process of transition towards a post-industrial economy: the central location gave rise to problems of an environmental nature where urban life was concerned and brought about conflicts with respect to road and rail access; the characteristics of the ports were no longer ideal; the industrial buildings themselves dating back to the turn of the century lost much of their operational potential and some of them came to be regarded merely as examples of industrial archaeology.

At the same time, there was a growth in the tourist and leisure industries, and these centrally located zones were in an ideal and privileged position for redevelopment. Therefore it was now possible to reclaim the riverside areas and put them to new recreational uses, thus greatly enhancing the cities themselves.

This particular setting gave rise to a series of urban planning contexts that were common to the respective transformation processes, namely: 1) integration, to a greater or lesser extent, between



particularmente determinante no desajuste funcional que se foi tornando evidente na transição para a economia pós-industrial: a localização central levantou problemas de compatibilidade ambiental com a vida urbana e gerou conflitos com as acessibilidades viárias e ferroviárias; as características portuárias deixaram de ser as ideais; os próprios edifícios industriais da transição do século perderam capacidades funcionais e alguns começaram a ser vistos como peças de arqueologia industrial.

Em simultâneo, o desenvolvimento da economia do turismo, lazer e recreio encontrou nestas áreas centrais localizações privilegiadas para a transformação urbana, permitindo reconquistar frentes ribeirinhas e revalorizar as próprias cidades.

Este quadro resultou assim na ocorrência de um conjunto de dimensões urbanísticas comuns nos respectivos processos de transformação, designadamente: 1) a maior o menor integração entre os novos espaços e os tecidos antigos vizinhos; 2) a criação de equipamentos colectivos e espaços públicos, compensando as lacunas existentes nesses tecidos urbanos preexistentes; 3) o lidar com o efeito barreira dos corredores longitudinais de infraestrutura; 4) a reutilização de património industrial; 5) o desenho dos novos espaços de relação da cidade com o seu plano de água, e; 6) a definição dos respectivos programas de intervenção, associados aos novos equipamentos públicos, ao terciário e habitação, ao turismo e recreio<sup>6</sup>.

Esta primeira lógica de grandes intervenções de renovação urbana de antigas frentes portuárias – incidindo sobre as zonas centrais, vizinhas de tecidos urbanos consolidados, e resultantes de uma primeira industrialização – marca uma tipologia de adaptação de espaços económicos da cidade industrial a espaços urbanos contemporâneos.

the newly created spaces and the old neighbourhoods; 2) the setting up of public facilities and amenities and public zones, to make up for the deficiencies in the urban fabric that had existed beforehand; 3) responsibility for a barrier effect being caused by longitudinal infrastructure corridors; 4) the reuse of industrial heritage; 5) the creation of new zones that ensured that the city now had a closer relationship with the water, and; (6) the drawing up of the different development programmes, associated with the new public facilities and amenities, either tertiary and residential, or tourism, leisure and recreation<sup>6</sup>.

These first major urban redevelopment projects for the former port and harbour waterfronts – affecting the central zones, and the old and tight-knit fabric of urban neighbourhoods, resulting from the first industrialisation processes – established a trend in turning the economic zones in industrial cities into contemporary urban zones.

#### Transforming the Major Riverside Industrial Complexes that had Developed in the Second Half of the 20th Century

More recently still, a new aspect has emerged in the process of releasing former port land and riverside industrial complexes – raising fresh questions about the transformation process that are well worth evaluating.

I am referring specifically to the releasing of industrial land that was built upon midway through the 20th Century, sometimes as late as the 1960s, following the logical patterns set out by the petrochemical, metallurgical, steel and naval industries, etc.; these industries often grew up simultaneously in several extensive areas at a certain distance from each other.

As a general rule, although this land covered more extensive surface areas, it was no longer as close to the city centres to which it belonged, the locations tending to be more peripheral – being selected precisely for this reason<sup>7</sup>.

In certain specific cases, the releasing of the land or the fact that the former activity had been rendered obsolete created a series of problems and gave rise to different scenarios that were to determine the urban planning policies in the following years, namely:

→ The metropolitan extension that these areas covered, not only because of the fact that they were at a greater distance from the urban centre, but also because they lay in several major areas of land at the same time;

→ The restructuring or development of the major metropolitan infrastructure;

→ An inability to implement the urban redevelopment programmes used before - not only because the original potential is not great, but also because the greater extension rendered it impossible for the market to respond within reasonable deadlines;

Vista das instalações industriais da Companhia União Fabril no Barreiro (CUF, actual Quimiparque) ainda em expansão durante a década de cinquenta.

View of the industrial facilities belonging to the Companhia União Fabril on the Barreiro Industrial Estate (CUF, now Quimiparque) still in expansion in the 1950s.

→ There was an existing infrastructure capacity, which could make it possible to develop new programmes for modern use, which were not only compatible with the urban development, thus opening up potential for developing multifunctional programmes;

→ The possibility of planning several plots of land in a comprehensive way, transferring buildability and coordinating programmes.

To a certain extent, the key role is the unrepeatable opportunity that urban renewal of port areas dating back to the eighteenth century or earlier gave to the urban centres of many cities, because it could now take place on a metropolitan scale, when those concerned began to consider as a whole, the transformation of the large areas of land on the periphery that were gradually being freed from occupation by the industries that were established midway through the 20th Century.

To put it more clearly: just as the redevelopment of the old central port made it possible to restructure the city, the major industrial areas along the riverbanks that sprang up midway through the 20th Century could help to restructure the metropolis – balancing centralities, developing infrastructures, modernising or using and encouraging development in nearby urban zones that also lay in peripheral areas.

#### An Example: the Major Complexes along the South Bank of the Tagus, in Lisbon

In Lisbon, this state of affairs dates back to midway through the 1990s, having its roots in the gradual releasing – at different stages and with different characteristics – of the major industrial areas at Margueira (which was once a naval shipyard covering a surface area of 80 hectares), Siderurgia (metallurgy and steel industry, partially operational, covering 480 hectares) and Quimiparque (chemical industry which was gradually being run down, covering 280 hectares, 60 of which were under the jurisdiction of the Port of Lisbon).

The land at Margueira had been the subject of several urban development plans since 1996, and the terrain is characterised by its isolated nature brought about by the relief, access being rather difficult from the north and the south, both

## A transformação dos grandes complexos industriais ribeirinhos da metade do século XX

Mais recentemente, todavia, tem começado a emergir um novo tema no processo de libertação de antigos terrenos portuários e industriais ribeirinhos – levantando novas questões no seu processo de transformação que importa começar a avaliar.

Refiro-me em concreto à libertação de terrenos industriais criados já em meados do século XX, alguns até nos anos sessenta, segundo as lógicas específicas das indústrias petroquímica, metalomecânica ou naval – fenómeno muitas vezes simultâneo em várias grandes áreas afastadas entre si.

Tratam-se de terrenos, regra geral, ainda de maior dimensão, já não vizinhos dos tecidos urbanos centrais das cidades em que se inserem, mas antes com localizações periféricas – então intencionalmente escolhidas exactamente por essa razão<sup>7</sup>.

Em casos concretos, a libertação dos terrenos ou a obsolescência da actividade existente colocam vários novos problemas que certamente começarão a marcar as políticas urbanas dos próximos anos, designadamente:

→ A dimensão metropolitana que a abordagem a esses territórios coloca, não apenas devido à sua localização mais periférica, mas também porque, com frequência, a questão colocar-se-á em simultâneo em vários grandes terrenos;

→ A reestruturação ou desenvolvimento da grande infra-estrutura metropolitana;

→ A incapacidade de aplicação dos programas da renovação urbana anteriormente utilizados - não só o potencial inicial já não é tão grande, como também a maior extensão gera uma incapacidade de resposta do mercado para prazos razoáveis;

→ A ainda existente capacidade de infra-estrutura, que pode permitir desenvolver novos programas de emprego modernos, em parte compatíveis com o desenvolvimento urbano, assim abrindo a possibilidade de desenvolver programas multifuncionais;

→ A possibilidade de, ao planear vários territórios de forma integrada, transferir edificabilidades e coordenar programas.

Em certa medida, o papel chave e a oportunidade irrepetível que a renovação urbana das áreas portuárias oitocentistas ou anteriores significou para as zonas urbanas centrais de diversas cidades, pode agora voltar a ocorrer à escala metropolitana, quando se começar a pensar em conjunto a transformação dos grandes terrenos periféricos que pouco a pouco vão sendo libertos pela ocupação industrial da metade do século XX.

Dito de forma mais clara: tal como a renovação do antigo porto central permitiu reestruturar a cidade, também as grandes áreas industriais ribeirinhas de meados do século XX poderão permitir reestruturar a metrópole – reequilibrando centralidades, desenvolvendo infra-estruturas, modernizando o emprego e induzindo desenvolvimento em zonas urbanas vizinhas também periféricas.

### Um exemplo: os grandes complexos do arco ribeirinho sul do Tejo, em Lisboa

Em Lisboa esta realidade germina já desde meados da década de noventa, tendo por base a progressiva libertação – em estádios distintos e com características próprias – das grandes áreas industriais da *Margueira* (um antigo estaleiro naval com 80 hectares), *Siderurgia*

of which are heavily built-up areas; this was then complicated by being subject to a public financial guarantee amounting to 225 million Euros, from a real estate fund, as a result of the process of restructuring the company in 1993. The successive urban planning proposals that ensued invariably came to nothing because of these commitments, so the land remained as it was for the time. A new proposal is currently being dealt with that will only be able to cover part of this amount, which will leave in doubt how the State will be able to settle the rest.

With respect to the land covered by *Siderurgia* – a company that was also restructured in 1993 – a mere 90 hectares are still given over to industrial activity, part of the remaining land being heavily affected by environmental liabilities. Certain well-known plans have been made to transform this land, including splitting it up into industrial zones and creating a business park.

Since 2001, the land at *Quimiparque* has been the subject of at least two general redevelopment plans, although the developing company itself is still hesitant and continues to make a profit from its assets through several temporary activities that take place there - waiting for a more interesting proposal in the future that needs to be carried out more swiftly. The potential for transforming the land is great, and it could feel the benefits of the planned construction of a road-rail crossing that will span the River Tagus and link Barreiro with Chelas, on the north bank.

The prospect of the Regional Land Planning Scheme for Lisbon and the Tagus Valley, approved and accepted in 2002, emerged in this particular context; this plan defines these zones as «areas with restructuring/conversion potential», crucial for one of its main ideas, which involves recentering the metropolis on the River Tagus. In this context, in 2002 and 2003, the Government put forward a proposal that involved the possibility of including the three major tracts of land into one single joint action, which was then known as *Baia do Tejo*. It has recently been stated that some of these ideas are to be taken up, although this has yet to be confirmed.

This brief and summarised account serves to highlight the new problems that are having to be faced when transforming the major industrial complexes from midway through the 20th Century, these problems being different from the ones that had to be overcome with the first generation of urban redevelopment plans for port waterfronts.

#### Notes

1. Although other cases can also be mentioned, the ones that are most extensively referred to in the specialist literature are the *Inner Harbour* in Baltimore and *Downtown Waterfront* in Boston, in the 1960s, or the *Harbour Front Project* in Toronto, which was carried out in the 1970s.

2. For example, *Liverpool Docklands*, in the 1970s, or the one that epitomised the whole concept, which was the *London Docklands Development Corporation*, at the beginning of the 1980s.

3. Several European cities make reference to their first attempts to deal with the phenomenon of releasing land that formerly belonged to the ports and redeveloping it for urban use, either through initiatives covering small areas, or by carrying out their initial studies in order to pave the way for the major operations that they would be conducting at a later date.

4. In a relatively limited period of time, most of these cases that had then been verified could be illustrated, among many others, by *Kop van Zuid* in Rotterdam, *Port Vell* in Barcelona, *Innenhafen* in Duisburg, *West Harbour* in Helsinki, *Victoria's New Waterfront* in Melbourne, *Darling Harbour* in Sydney, *Aker Brygge* in Oslo, *West Harbour* in Frankfurt, as well as the beginning of the redevelopment of *Porto Vecchio* in Genoa, *LuJiaZui* in Shanghai, *HafenCity* in Hamburgo, or the *Eastern Docklands* in Amsterdam.

5. One must not forget that other types of riverside transformations also took place, such as those that initiated or paved the way for projects on a larger scale (ones that are better known) that were to be carried out 1980s, namely access to the renovation of plots of riverside land that had fallen into disuse that lay in transition zones in pre-existing urban contexts. We would make reference to three out of the many cases that could be cited to illustrate this trend, namely, the office complex owned by the publishing house, *Gruner & Jahr*, in Hamburg (Otto Steidle and U. Kiessler, 1983), or the housing estate *Peperklip*, at *Binnenhaven*, in Rotterdam (Carel Weber, 1981), or the widely publicised case of *Casa dos Bicos*, in Lisbon (José Santa-Rita and Manuel Vicente, 1981).

6. For further information concerning the different types of transformation for riverfronts and the different urban planning dimensions, refer to: COSTA, João Pedro (2006). *The Riverside between Projects. Training and transformation of port land, the Lisbon case*. Thesis (PhD), TU Barcelona, ETSAB. Barcelona, Spain.

7. This new reality can be well illustrated by such cases as the large areas of land in *Margueira*, *Siderurgia* and *Quimiparque* on the southern banks of the River Tagus in Lisbon, or the northernmost part of the Huangpu, in Shanghai, the central part of the River Elbe, in Hamburg (the development of the concept of *Sprung über die Elbe* – Leap of the Elbe), or by the project planned in 2004 for *Merwehaven*, *Waalhaven* and *Eemshaven*, in Rotterdam, but delayed and partially abandoned.

(indústria metalomecânica, parcialmente em funcionamento, com 480 hectares) e *Quimiparque* (indústria química em desactivação, com 280 hectares, 60 sob jurisdição do Porto de Lisboa).

Tendo conhecido várias propostas de desenvolvimento urbano desde 1996, os terrenos da Margueira são caracterizados pelo isolamento provocado pelo relevo, sendo apenas acessíveis pelos seus extremos norte e sul, ambos densamente urbanizados; acresce ainda a pendência de uma garantia financeira pública de 225 milhões de Euros, mediante um fundo imobiliário, resultante do processo de reestruturação da empresa em 1993. As sucessivas propostas de urbanização conhecidas têm sido sempre desajustadamente densas devido a esse compromisso, mantendo-se o terreno em expectativa. Na actualidade está em curso uma nova proposta que permitirá cobrir apenas parte desse valor, questionando-se de que forma o Estado liquidará o valor remanescente num contexto de contenção orçamental.

Nos terrenos da Siderurgia – empresa também reestruturada em 1993 – apenas 90 hectares continuam afectos à actividade industrial, encontrando-se parte dos restantes terrenos fortemente afectados por passivos ambientais. São conhecidas propostas de transformação desses terrenos, nomeadamente um parcelamento industrial a desenvolver como polo empresarial.

Os terrenos da Quimiparque conheceram desde 2001 pelo menos dois planos gerais de transformação, ainda que a própria companhia promotora continue hesitante e siga rentabilizando o seu património mediante várias ocupações provisórias – de certa forma aguardando por um enquadramento superior que urge realizar. O potencial de transformação dos terrenos é grande, podendo vir a beneficiar da construção prevista de uma travessia rodo-ferroviária do Tejo que ligará o Barreiro a Chelas, na margem norte.

A esta visão isolada de cada complexo acresce a perspectiva do Plano Regional de Ordenamento do Território de Lisboa e Vale do Tejo, aprovado em 2002, que identifica estas zonas como «áreas com potencial de reconversão», cruciais para consubstanciar uma das suas ideias fortes que é a de recentrar a metrópole sobre o Tejo. Nessa sequência, o Governo chegou a desenvolver, entre 2002 e 2003, uma proposta que coordenava os três grandes territórios numa acção conjunta – então designada por Baía do Tejo. Recentemente existem referências de que algumas dessas ideias estariam a ser retomadas, embora careçam de confirmação.

Rapidamente enunciado, este caso serve para ilustrar os novos problemas que se colocam com a transformação dos grandes complexos industriais da metade do século XX, distintos daqueles que se colocaram numa primeira geração da renovação urbana de frentes portuárias.

## Note

1. Ainda que outros casos possam ser também mencionados, os casos mais referenciados na bibliografia de especialidade são, o *Inner Harbour* de Baltimore e a *Downtown Waterfront* de Boston, ainda na década de sessenta, ou o *Harbourfront Project* em Toronto, no início da década de setenta.
2. Por exemplo, as *Liverpool Docklands*, nos anos setenta, ou o caso paradigma que foi a *London Docklands Development Corporation*, no início dos anos oitenta.
3. Encontram-se em várias cidades europeias referências às primeiras tentativas de enfrentar o fenómeno da libertação do solo portuário e da sua reconversão para uso urbano, seja mediante propostas de âmbito territorial mais reduzido, sejam alguns primeiros estudos não realizados que de certa forma abriram caminho às grandes operações posteriormente realizadas.
4. Com pequenas oscilações temporais, o grande volume de casos então verificados pode ser ilustrado, entre muitos outros, por *Kop van Zuid* em Roterdão, pelo *Port Vell* em Barcelona, pelo *Innenhafen* em Duisburgo, pelo *West Harbour* em Helsinquia, pela *Victoria's New Waterfront* em Melbourne, pelo *Darling Harbour* em Sydney, por *Aker Brygge* em Oslo, pelo *West Harbour* em Frankfurt, pelo início da transformação do *Porto Vecchio* em Génova, por *LuJiaZui* em Xangai, pela *HafenCity* em Hamburgo, ou pelas *Eastern Docklands* em Amesterdão.
5. Não deve ser esquecida a existência de outros tipos de transformações ribeirinhas, como os que iniciaram e abriram caminho aos projectos de maior dimensão (mais conhecidos) e que foram tendo lugar desde o início da década de oitenta, designadamente as acções de renovação de parcelas ribeirinhas desocupadas inseridas em localizações de transição para contextos urbanos preexistentes. Entre muitos outros disponíveis, três casos podem exemplificar essa dinâmica, nomeadamente, o complexo de escritórios do grupo editorial *Gruner & Jahr*, em Hamburgo (Otto Steidle e U. Kiessler, 1983), o complexo residencial *Peperclip*, no interior do *Binnenhaven*, em Roterdão (Carel Weber, 1981), ou o caso então muito divulgado da intervenção na *Casa dos Bicos*, em Lisboa (José Santa-Rita e Manuel Vicente, 1981).
6. Sobre os diferentes tipos de transformação de frentes ribeirinhas e respectivas dimensões urbanísticas vide: COSTA, João Pedro (2006). *La Ribera Entre Proyectos. Formación y transformación del territorio portuario, a partir del caso de Lisboa*. Thesis (PhD), TU Barcelona, ETSAB. Barcelona, Espanha.
7. Esta nova realidade é ilustrada por casos como os grandes territórios da *Margueira*, *Siderurgia* e *Quimiparque* na margem sul do Tejo, em Lisboa, pelo extremo norte do Huangpu, em Xangai, pelo território central do Elbe, em Hamburgo (no desenvolvimento do conceito do *Sprung über die Elbe* – Salto sobre o Elbe), ou pelo projecto previsto em 2004 para *Merwehaven*, *Waalhaven* e *Eemshaven*, em Roterdão, entretanto adiado e parceladamente abandonado.