

Lisboa '88 '98 2008: da oportunidade à aptidão

Lisboa deve ao estuário do Tejo e sua ligação com o oceano o seu estatuto de cidade capital. A economia e administração portuárias tiveram durante os últimos 500 anos uma importância histórica inquestionável. Entre os séculos XVI e XX o império colonial português ancorou neste porto.

Em 25 de Agosto de 1988, fora do domínio portuário, um violento incêndio destruiu uma densa zona do centro da cidade (Chiado), considerada o polo da actividade cívica, intelectual e comercial nos séculos XIX e XX. A zona sinistrada ocupava uma área inferior a 10 hectares, longe portanto de ter um impacto relevante na realidade metropolitana. No entanto o seu carácter simbólico despertou as atenções para as situações de declínio urbano. De imediato a administração municipal contratou Álvaro Siza que em conjunto com os serviços municipais iniciou um longo processo que, volvidos vinte anos, não atingiu ainda plena concretização. Sem entrar numa perigosa e injusta generalização, a importância da administração portuária na economia decaíu, já no século XX em alguns aspectos da sua actividade, dando lugar a uma acomodação, justificada apenas por uma tradição institucional.

Em Junho de 1992 Lisboa recebia a notícia da decisão do Bureaux International des Expositions que atribuía à cidade e ao Estado português a responsabilidade de organização e montagem da Expo'98. A Exposição Mundial, a realizar na zona oriental da cidade ocuparia 25 hectares de uma zona portuária, em boa parte abandonada, em torno de uma doca construída nos anos quarenta para acostagem de hidroaviões.

Equacionada a importância, o custo do evento e o impacto na imagem internacional do país, o governo maioritário de então rapidamente decidiu criar uma sociedade com um duplo objectivo: montar o "palco" do evento e reabilitar a zona portuária oriental para fins urbanos, abrangendo uma área de 330 hectares ao longo de

Lisbon '88 '98 2008: Give Skill a Chance

Lisbon owes its status as capital city to the River Tagus Estuary and its connection with the Atlantic Ocean. Over the past 500 years, the port economy and administration were undoubtedly of major importance. Between the 16th and 20th Centuries the Portuguese colonial empire had its base in the Port of Lisbon. On 25th August 1988, beyond the confines of the port, a raging fire destroyed a densely-populated zone in the city centre that was considered to be the nucleus of the city's civic, intellectual and commercial activities in the 19th and 20th Centuries. The gutted zone covered a surface area of less than 10 hectares, which meant that it did not really have a major effect upon the metropolitan area. However, its symbolic nature served to highlight the general urban decline prompting decisions to be taken to rectify the situation. The City Council immediately contracted Álvaro Siza who together with the local services, set in motion a long process that has now reached fruition, after 20 years.

Without falling into the trap of making dangerous and unjust generalisations, by the 20th Century the importance of some of the port administration activities in the economy had declined considerably leading to an adaptation, justified only by institutional tradition.

In June 1992, Lisbon received the news of the decision reached by the Bureaux International des Expositions to award the City of Lisbon and Portugal the responsibility of organising, mounting and holding Expo'98. The World Fair was to be held on a 25-hectare site in a port zone in the eastern part of the city, most

of which was abandoned, around a dock that was constructed in the 1940's to provide mooring facilities for seaplanes.

Taking into account the importance and the cost of the event and its effects upon the international image of the country, the Government that was in office at the time swiftly decided to establish a company with a twofold aim: to set the scene for the event and to redevelop the eastern part of the port for urban purposes, taking in a zone covering a surface area of 330 hectares running along a five kilometre stretch of the waterfront.

The operation would feel the benefits of the commissioning of the Sines complex, about 200 kilometres to the south of Lisbon, where a new oil refinery was to be constructed in a new deep-water port, the works being scheduled to commence in 1994.

It became clear that the installations and facilities to be constructed for Expo'98 should be of the type that could be reused for other purposes after the event, so they were designed as amenities and facilities for collective use that were of value and importance both locally and on a metropolitan level, inserted in a residential area for 25,000 inhabitants with 20,000 jobs. It also became obvious that the example to be followed should be the redevelopment of the port zone in Barcelona rather than to follow the dubious option chosen for Expo'92 in Seville, which Norman Foster referred to as "the Jungle of Buildings".

The setting up of the company Parque Expo coincided with the beginning of the works involved in the construction of the Vasco da Gama Bridge and the creation

of four tracks for the main railway line in the country, which runs around the development. The improvements to the railway infrastructure made it advisable to construct a new intermodal station that would enhance the environment and increase its value.

After six years of the typical speculation that normally surrounds the business of information and disinformation in the mass media, the date of the opening of the World Fair eventually arrived, and it was celebrated with great festivity in the city, the rest of the country and in diplomatic circles.

As far as the investment was concerned, this was always justified on the basis of the advantages that were inherent to creating a new properly structured metropolitan centre, and infrastructure. But the idea of "celebration" came to the fore in the mass media and was used for a wide variety of ends. In fact, we all know that nobody, on an everyday basis, can manage to perpetuate an investment purely on the basis of the period when the celebrations are taking place, because the exhibition itself is expensive to set up and only lasts for a limited period of time.

Once the Exhibition was over, the complex process began of converting the environment, the urban zone and the property which gradually created the new social and economic fabric. In a remarkably short period of time, the operation of expropriating the plots gradually began to fulfil its targets, relieving the financial burden of the debt that the company had necessarily taken on. The real-estate operation was a success that covered the cost of the whole operation involved in the process of restoring the environment, making it even possible to pay for some of the excesses of the celebrations.

However, it is curious to note that, from a commercial viewpoint, the waterfront itself has not always been a zone whose value has invariably increased in time. The zones lying back in the second or third row from the estuary are currently worth more than the areas right on the waterfront. This is because the commercial premises on the front are at a topological disadvantage because there is a lack of demand right by the water. The owners of restaurants along the waterfront even complained about their competitors who were discretely setting up their businesses in the zones lying farther back from the front, which were once earmarked for office space.

During the course of 1999, the urban planning instruments were reorganised and priority was given to amenities for use by the general public and opting for a lower density where population and buildings were concerned.

This decision came as a surprise to the public, because it flew in the face of general opinion. The construction of 2,500,000 m² instead of 3,300,000 m²,



Parque das Nações, 2000 e 2003
The Parque das Nações in 2000 and 2003

cinco kilómetros de frente de água.

A operação beneficiaria da entrada em funcionamento de uma boa parte do complexo de Sines, cerca de 200 kilómetros a Sul de Lisboa, onde, num novo porto de águas profundas, se instalara uma nova refinaria de petróleo com laboração a iniciar em 1994. Tornou-se evidente a necessidade de construir para a Expo'98 instalações reaproveitáveis, concebidas como equipamentos colectivos de valência e importância local e metropolitana, inseridos numa urbanização para 25.000 habitantes e 20.000 postos de trabalho. Tornava-se óbvio seguir o exemplo de reabilitação da zona portuária de Barcelona e evitar a duvidosa opção da Expo de Sevilha, a qual Norman Foster apelidou "the Jungle of Buildings". Coincidia a criação da sociedade Parque Expo com o início da construção da Ponte Vasco da Gama e a quadruplicação da principal linha ferroviária do país, que delimitava a intervenção. A ferrovia sugeria a instalação de uma estação intermodal que potenciase a envolvente e incrementasse o seu valor fundiário.

Passados seis anos de habituais suspeitas que fizeram render os negócios da informação e da desinformação mediáticas, surgiu finalmente a Exposição Mundial, apresentada como grande festa da cidade, do país e das delícias da diplomacia.

Quanto a investimento, foi sempre justificado pelas vantagens da



Parque das Nações,
Coordenação da Zona Central 1995-2005
Parque das Nações,
Coordination of the Central Area 1995-2005

criação de uma nova centralidade metropolitana, devidamente estruturada e infra-estruturada. Mas a imagem da “festa” sedimentou nos meios de comunicação e foi aproveitada para os mais diversos fins. De facto, todos sabemos que ninguém consegue de um modo sustentado manter em permanência quotidiana o investimento em imagem ou aparência dos dias de festa, que é necessariamente cara e portanto eventual.

Finda a Exposição deu-se sequência ao complexo processo de reabilitação ambiental, urbanística e imobiliária que lentamente ia criando o seu tecido social e económico. De um modo invulgarmente rápido a operação de alienação de parcelas de solo foi cumprindo os seus objectivos, aliviando a carga financeira de serviço da dívida que aquela sociedade necessariamente assumiu. A operação imobiliária foi um sucesso que cobriu os custos de toda a operação de reabilitação ambiental e urbana, deixando por pagar alguns excessos da “festa”.

Contudo é curioso verificar que, do ponto de vista comercial, a frente de água nem sempre se traduz num valor acrescentado inequívoco. As zonas de segunda e terceira linha em relação à proximidade imediata do estuário são hoje mais valorizadas que as da “frente”. É que as ocupações comerciais da frente sofrem a desvantagem topológica de ausência de procura do lado da água. Chegou mesmo a haver protestos de empresários de restauração da frente de água, em relação aos concorrentes que discretamente se instalavam nas zonas mais interiores e, por isso, integradas na procura gerada pela ocupação de espaços de escritórios.

Durante o ano de 1999 foram reformulados os instrumentos de planeamento urbanístico privilegiando os equipamentos colectivos e pecando por uma aposta numa densidade reduzida.

Talvez esta afirmação surpreenda a opinião pública, já que contraria a opinião publicada. A construção de 2.500.000 m² de laje em 3.300.000 m² de solo representam um índice bruto de apenas 0,7 comparável a periferias. Este índice corresponde a cerca de metade da média dos bairros de Lisboa (1, 4) e a cerca de 30% da densidade de zonas centrais.

Como exemplo de facto, a aposta numa densidade de 76 habitantes/hectare representa apenas 38% dos 200 habitantes/hectare à qual ambiciona hoje o projecto urbano Nordhavnen na zona portuária de Copenhaga. Refiro aqui o caso de Copenhaga por se tratar de uma área metropolitana de dimensão comparável à de Lisboa (se entendida Copenhaga em conjunto com Malmoe e a ligação rodo-ferroviária através da ponte de Oresund). Outras operações urbanísticas em frentes de água poder-se-iam comparar, desde a Hafen-City de Hamburgo à Kopvanzuid de Roterdão, das Docklands de Londres à Donnanu-City de Vienna, do porto de Boston à Lower Manhattan, de Toronto a Sidney. Mas a comparação é sempre mais perigosa quando se procura estabelecer entre realidades extracontinentais ou entre dimensões populacionais diversas.

Os desafios energéticos e ambientais desta primeira década do novo milénio vieram de novo dar prioridade à concentração e consequente diminuição das necessidades de mobilidade. Vieram dar preferência à utilização do elevador sobre o automóvel embora enfrentando poderosos lobbies das indústrias automóvel e petrolífera, quantas vezes alimentadas pelas instituições financeiras.

amounted to a gross rate of only 0.7 when compared to the outer areas. This density rate was less than half the average for the different districts in Lisbon (1.4) and only about 30% of the density in the central areas of the city.

By way of example, opting for a density of 76 inhabitants per hectare amounts to only about 38% of the 200 inhabitants per hectare, which is the aim of the Nordhavnen urban plan for the port zone of Copenhagen. I am mentioning the case of Copenhagen here because the surface area covered by the city's metropolitan district is similar to that of Lisbon (Copenhagen here, is to be understood as including Malmo and the road-rail link across the Oresund Bridge). Other comparable urban development operations on waterfronts range from Hafen-City in Hamburg to Kopvanzuid in Rotterdam, and from the Docklands development in London to Donnanu-City in Vienna, or from the Port of Boston to Lower Manhattan, from Toronto to Sidney. But making such comparisons is invariably fraught with danger if one endeavours to compare situations on different continents or when there is a great difference between the

populations living in the cities concerned.

The energy and environmental challenges that have to be faced in the first decade of the new millennium once again led to priority being given to concentration, and thus a reduction in the need for mobility. They started to give preference to using more eco-friendly ways of moving than the automobile although this brought about a major conflict with the powerful lobbies from the automobile and oil industries, often backed by financial institutions. These challenges led to the discovery of the great advantages of “Compact Cities” or “DenCidades”.

And that was the argument that was used to justify the density of the Parque das Nações in Lisbon. The future may come to prove this unique response to have been mistaken. It is a neighbourhood that only came into existence ten years ago and, from an economic, social, cultural and functional perspective, is still a part of the city that is in the process of establishing itself.

In 1998, the Metro reached the new district of Parque das Nações. However,



Parque das Nações,
localization da Estação do Oriente
Parque das Nações,
site of the Oriente Station

Estes desafios vieram redescobrir as enormes vantagens da “Cidade-Compacta” ou da “DenCidade”.

Fica assim uma tentativa de explicação ou justificação da ideia, segundo a qual a densidade do chamado Parque-das-Nações em Lisboa apenas peca por defeito. Talvez o futuro venha a contrariar esta invulgar constatação; afinal um bairro com dez anos de vida é ainda um troço de cidade em processo de sedimentação económica, social, cultural e funcional.

Em 1998 o Metro servia já o novo bairro do Parque das Nações. No entanto só passados dez anos atingiu a histórica estação de Santa Apolónia após passar sob o incendiado bairro do Chiado.

Perguntamos então: Porque se consegue pôr de pé uma zona nova de 330 hectares, em metade do tempo de reabilitação de um centro histórico com apenas 3% da sua superfície?

A resposta, embora complexa, poderá ser mais simples do que parece. Tudo se resume à redução da complicação, pela atribuição de poderes extraordinários à entidade gestora, à diminuição de arbítrios de opinião desinformada, à exigência de um prazo necessariamente fixo, à rentabilidade e vantagem económicas para diversos agentes, ao reduzido número de intervenientes (proprietários ou inquilinos) e a menor exposição a entidades parasitárias muitas vezes escudadas em preconceitos.

Da experiência de Lisboa, da comparação com projectos urbano-portuários semelhantes e ressalvadas as diferenças que caracterizam cada lugar, resultam algumas recomendações com vista ao sucesso, sendo que nem todas foram aplicadas no caso do Parque das Nações:

- Escolher zonas industriais obsoletas (brown-field) de grande acessibilidade e potencial de mobilidade;
- Escolher entre estas zonas aquelas nas quais o processo administrativo se torna menos complexo;
- Optar por localizações de dimensão e massa crítica relevantes;
- Estabelecer o necessário equilíbrio entre população futura e e dimensionamento de equipamentos de utilização colectiva;
- Marcar um prazo que comprometa os agentes políticos;
- Potenciar, com seriedade, longe de facilitismos opinativos débeis, a estratégia de criação de valor para um espectro alargado de intervenientes no curto, médio e longo prazos;
- Avaliar as vantagens e inconvenientes da afectação de solo em regime de propriedade plena irreversível, por oposição a direitos de superfície ou concessões temporárias que admitam a reversibilidade de uso, lembrando que o perímetro de água é escasso e que a reafectação ao uso portuário poderá voltar a justificar-se;
- Quantificar benefícios sociais, externalidades e efeitos fiscais decorrentes da operação;
- Acima de tudo ancorar a operação num “desenho” conducente a uma robustez estrutural que aceite naturalmente as alterações de uso a que as parcelas de território estarão sujeitas.

only ten years had elapsed since the great fire had devastated the district of Chiado affecting the old station of Santa Apolónia.

So the question that has to be asked is ... How was it possible to erect a new zone covering a surface area of 330 hectares, in half the time that it took to redevelop a historic centre that only occupies 3% of that area?

Although the answer is complex, it could be simpler than it seems. It can all be put down to the exceptional powers of the managing body, a limiting of the powers of poorly informed arbiters of opinion, the requirements of a deadline that necessarily has to be met, the profitability and economic benefits for different agents, the limited number of persons involved (owners or tenants) and less exposure to parasitic bodies that are often biased and prejudiced.

The Lisbon experience can be compared with similar urban-port projects, and once the differences that characterise each location have been taken into account, there are certain recommendations that could be made in the light of the success, and all of them were applied in the case of Parque das Nações:

→ Choosing obsolete or abandoned industrial zones (brown-fields) that are easily accessible and with good potential where mobility is concerned;

→ Selecting the areas within those zones where the administrative process is going to be less complex;

→ Going for locations where the dimensions and critical mass are considerable;

→ Striking the required balance between the future population and designing facilities that can be used collectively by the general public;

→ Setting a deadline that makes the politicians commit themselves;

→ Seriously encouraging the strategy of creating value for an extensive spectrum of participants in the short, medium and long term;

→ Weighing up the advantages and drawbacks of only allowing for an irreversible ownership system, as opposed to rights over surface areas or temporary licences that allow for changes where the use of the land is concerned, bearing in mind the fact that the perimeter of water is limited and that restructuring of the use of the port might be justified in the future;

→ Quantifying the social benefits, externalities and the taxation effects arising from the operation;

→ Above all ensuring that the operation is devised in such a way that it is structurally sound but can naturally adapt to the changes in use to which the plots of land will be subjected.



Ponte 25 Abril
Ponte Vasco da Gama
25 Abril Bridge
Vasco da Gama Bridge

