

O Estado à beira-mar. Estratégias burocráticas na formação do mercado imobiliário em *Matosinhos Sul* - o exemplo da *Comissão* de 1 de março de 1996¹

Tiago Lemos

Instituto de Sociologia da Universidade do Porto

Resumo

A génese de *Matosinhos Sul*, enquanto ‘realidade’ territorial, social e simbólica, está amplamente associada à formação de um mercado imobiliário à sua escala geográfica. Neste artigo, apresenta-se uma leitura sociológica sobre aquele que se defende ser o ator central na organização deste espaço de trocas imobiliárias: o Estado, em particular à escala do poder local. Neste contexto, vai-se centrar esta análise numa estratégia político-burocrática colocada em prática pelo executivo municipal, e que permitiu o arranque da trans-formação de *Matosinhos Sul*, ao ajustar os regulamentos dos planos de urbanização às *disposições* de promotores imobiliários, mas também de arquitetos: uma (proto) *comissão* que teve lugar no dia 1 de março de 1996. O objetivo deste texto é mostrar que a ‘flexibilização’ dos regulamentos construtivos não foi uma conquista do universo privado sobre o Estado, mas uma *possibilidade* concedida pelo Estado ao universo privado.

Palavras-chave: *Matosinhos Sul*; mercado imobiliário; Estado

The State by the sea. Bureaucratic strategies in forming of Matosinhos Sul's real estate market - the example of the 1st March 1996 Commission.

Abstract

The genesis of *Matosinhos Sul*, as a territorial, social and symbolic 'reality', is largely associated with the formation of a real estate market at its geographical scale. This article presents a sociological reading of

¹ Esta artigo resulta da reescrita de um dos subcapítulos da tese de doutoramento intitulada “L’espace comme croyance. La formation du quartier de *Matosinhos Sul*”, que defendi a 26/11/2018 na École des hautes études en sciences sociales, Paris. Este trabalho foi resultado de uma co-tutela entre a faculdade francesa e a Faculdade de Letras da Universidade do Porto, em que os professores Christian Topalov e Virgílio Borges Pereira orientaram, respetivamente, a pesquisa nestas instituições. A realização deste doutoramento foi financiada pela FCT através da bolsa com a referência SFRH/BD/79771/2011.

what is argued to be the central actor in the organization of that space for real estate exchange: the State, in particular at the level of local government. In this context, this analysis will focus on a political-bureaucratic strategy put in place by the municipal executive, which allowed the start of the *Matosinhos Sul* transformation, by adjusting the regulations of the urbanization plans to the *dispositions* of real estate developers, but also of architects: a (proto) *commission* that took place on March 1, 1996. The purpose of this text is to show that the 'flexibilization' of building regulations was not a conquest of the private universe over the State, but a possibility granted by the State to the private universe.

Key-words: *Matosinhos Sul*; State; market.

L'Etat au bord de la mer. Stratégies bureaucratiques dans la formation du marché immobilier de Matosinhos Sul – l'exemple de la Comissão du 1er mars 1996

Résumé

La genèse de *Matosinhos Sul*, en tant que 'réalité' territoriale, sociale et symbolique, est largement associée à la formation d'un marché immobilier à son échelle géographique. Dans cet article, on présente une lecture sociologique concernant l'acteur social qu'on prétend être le central dans l'organisation de l'espace d'échanges immobiliers: l'Etat, particulièrement à l'échelle du pouvoir local. Dans ce contexte, cette analyse portera sur une stratégie politico-bureaucratique mise en place par l'exécutif municipal, qui a permis l'avance de transformation de *Matosinhos Sul*, en adaptant les règles des plans d'urbanisation aux dispositions des promoteurs, mais également des architectes: une (proto) *comission* qui au eu lieu le 1er mars 1996. Ce texte a pour le but de montrer que la 'flexibilisation' de la réglementation du bâtiment était moins une conquête de l'univers privé sur l'Etat, qu'une possibilité accordée par l'Etat à l'univers privé.

Mots – clés: *Matosinhos Sul*; Etat; marché.

Estado a la orilla del mar. Estrategias burocráticas en la formación del mercado inmobiliario de Matosinhos Sul - el ejemplo de la Comisión de 1 de marzo de 1996.

Resumen

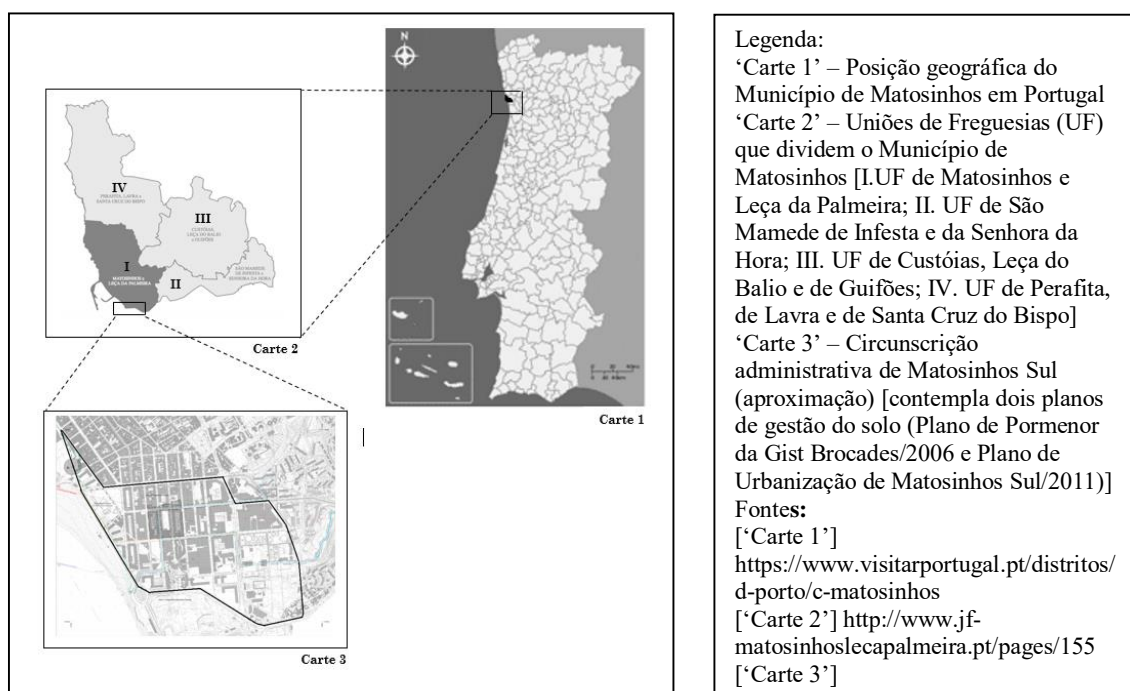
La génesis de *Matosinhos Sul*, como una "realidad" territorial, social y simbólica, se asocia en gran medida con la formación de un mercado inmobiliario a su escala geográfica. Este artículo presenta una lectura sociológica de lo que se argumenta ser el actor central en la organización de ese espacio de intercambio inmobiliario: el Estado, en particular a nivel del gobierno local. En este contexto, este análisis se centrará en una estrategia político-burocrática implementada por el ejecutivo municipal, que permitió el inicio de la transformación de *Matosinhos Sul* ajustando las regulaciones de los planes de urbanización a las *disposiciones* de los promotores inmobiliarios, pero también de arquitectos: una (proto) *comisión* que tuvo lugar el 1 de marzo de 1996. El propósito de este texto es mostrar que la "flexibilización" de las regulaciones de construcción no fue una conquista del universo privado sobre el Estado, sino una posibilidad otorgada por el Estado al universo privado.

Palabras clave: *Matosinhos Sul*; Estado; mercado

Introdução

Terá sido em 1992 que a Câmara Municipal de Matosinhos (CMM) publicou um dos primeiros documentos oficiais² onde se pode ler a toponímia “Matosinhos Sul”³ [MS] e observar o primeiro recorte geográfico a que se referiam estas palavras. Neste texto oficial pretendia-se, entre outros aspetos, autonomizar MS como *categoria de ação* (Roncayolo, 1990; Topalov, 2008) político-administrativa e lançar as primeiras condições burocráticas para uma reforma urbanística a realizar sobre esta circunscrição. Neste documento, MS compunha-se de cerca de 100 hectares e situava-se no extremo sudoeste do concelho de Matosinhos, um posicionamento geográfico que o colocava numa situação de frente marítima, mas também de fronteira com a cidade do Porto.

Figura 1
Posições geográficas do Município de Matosinhos, da União das Freguesias de Matosinhos e de Leça da Palmeira e da circunscrição administrativa de *Matosinhos Sul*



Ora, algumas propriedades daquela parcela justificaram uma posição reformista. Naquele início dos anos 90, o panorama social, simbólico e construtivo desta *nova* área seria o seguinte: antigas fábricas de conservas encerradas e em estado de degradação preenchiam muitos dos seus quarteirões; as poucas indústrias que ainda perduravam na zona eram poluentes e lançavam maus

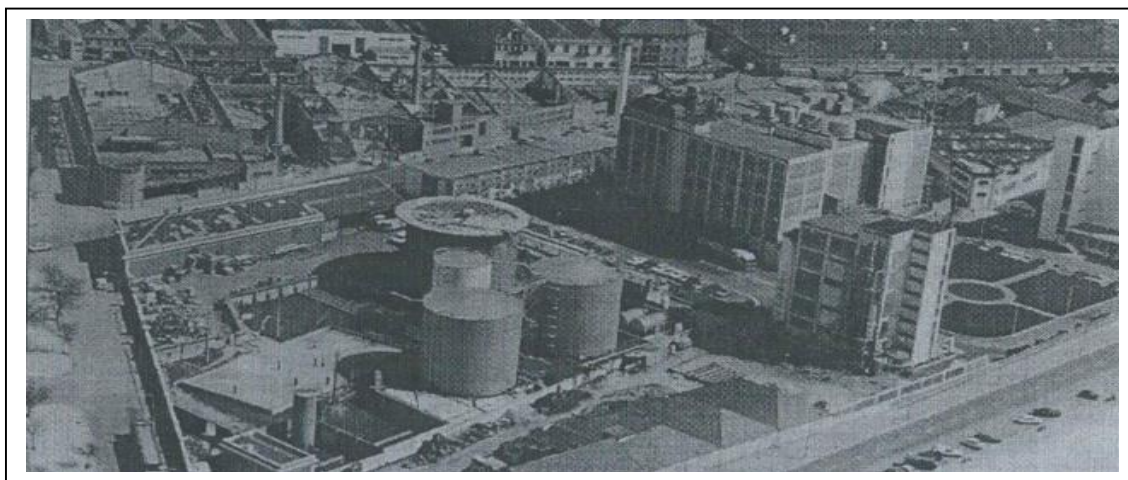
² Trata-se do *Plano de Urbanização de Matosinhos*, publicado nesta data e sob a alçada do município.

³ Esta toponímia aparece recorrentemente com a configuração ‘Matosinhos-Sul’.

odores; a prostituição ganhava espaço pelas ruas; sobreviviam, contudo, alguns espaços com funções de armazenagem, assim como algumas oficinas de automóveis; contavam-se, ainda, algumas habitações unifamiliares e um pequeno número de edifícios de apartamentos. Peças jornalísticas, crónicas, monografias, registos fotográficos e as memórias de alguns entrevistados atestam esta imagem.⁴ Outras fontes, da mesma natureza das anteriores, e às quais se podem juntar alguns artigos científicos, defendem que essa imagem representaria o culminar do instável contexto político e económico sobre o qual assentou o sector das indústrias conserveiras nacionais (vd. Amaro, 1982; Reis, 1984; Madureira, 1998). A área agora denominada por MS representou uma grande parte do parque industrial conserveiro de Matosinhos, que terá começado nos últimos anos do século XIX e encontrado os últimos momentos em redor dos anos 1970 (cf. Cordeiro, 1989; Nunes, 2003; Tato, 2008).

Figura 2

Vista aérea da primeira linha e segunda linhas costeiras da área hoje nomeada *Matosinhos Sul*



Nota: na primeira linha, unidades fabris ainda em funcionamento; na segunda linha, alguns edifícios já em ruínas (imagem retirada de artigo de jornal, sem datação. Estima-se que a foto terá sido obtida nos últimos anos da década de 1980)

Fonte: Jornal *Matosinhos Hoje*, 1997.

⁴ No âmbito desta pesquisa foram entrevistados cerca de 90 indivíduos com diferentes regimes de ocupação em MS: habitantes, ex-habitantes, habitantes-comerciantes, comerciantes, empregados comerciais.

Figura 3
Imagem dos novos condomínios instalados na primeira linha costeira.



Nota: Fotografia obtida a partir do areal da praia de Matosinhos.
Fonte: Tiago Lemos (2014)

As condições encontradas pela autarquia por volta dos finais dos anos 80 e início dos anos 90 neste pedaço de território, abriram espaço para a sua redefinição urbana, sociográfica, simbólica e linguística. O poder local deu os primeiros passos neste processo de trans-formação: circunscreveu administrativamente a área, nomeou-a, redefiniu o seu carácter funcional e urbanístico através de planos. Mas, dada a amplitude do projeto, a sua realização não podia ficar unicamente a cargo do poder local. A promoção privada teria de ser chamada a participar.

Mas o recrutamento de investidores não foi fácil. O primeiro plano realizado à escala de MS, que data de 1993, apresentava uma série de constrangimentos ao olhar dos promotores imobiliários, mas também de alguns arquitetos e urbanistas. Nos anos que se seguiram à apresentação deste plano, foi impossível encontrar as condições necessárias à formação do espaço de produção de oferta imobiliária: a construção do mercado imobiliário que transformaria aquela área tornava-se assim inviável.

O Estado soube, no entanto, contornar o impasse. À escala local, o aparelho estatal colocou em prática uma série de estratégias políticas e burocráticas que desbloquearam o avanço da reforma, bem como geriu a consolidação e a reprodução do mercado de imóveis em MS. Nos parágrafos que se seguem, vou apresentar e discutir uma das estratégias que julgo ter sido fundamental em todo este processo: a realização de uma (proto) *comissão*, através da qual a autarquia conseguiu neutralizar num primeiro momento as divergências que resultavam das

diferentes disposições dos atores engajados na produção da oferta imobiliária de MS – executivo e técnicos municipais, arquitetos, urbanistas e, evidentemente, promotores.

Num contexto onde a ‘flexibilização’ dos regulamentos de urbanização foi a estratégia acordada pela maioria das partes implicadas na produção de oferta imobiliária, foi, contudo, o Estado, sobretudo à escala local, que a autorizou, aplicou e arbitrou. Daqui surge, então, o objetivo deste texto: mostrar como a liberalização das práticas construtivas que orientou a transformação de MS não foi uma conquista do universo privado sobre o Estado, mas uma possibilidade concedida pelo Estado ao universo privado.

Dois tipos de fontes foram mobilizados no desenho do ponto de vista que aqui apresento: documentos oficiais e peças jornalísticas. Os primeiros encontram-se na Biblioteca Municipal de Matosinhos e/ou em suporte digital na internet; as segundas, também na internet, ou nas estantes e arquivos daquela biblioteca. Quanto às datas dos documentos analisados: para a tese que suporta este artigo, entre os finais dos anos 1990 e 2016, para o que aqui se discute, o final é encurtado até ao ano de 1996.

Uma nota conceptual.

O campo de produção de oferta imobiliária de Matosinhos Sul

Quando nos deparamos com universos altamente autonomizados e/ou historicamente sedimentados (e.g. poder, académico, artístico), o recurso ao conceito Bourdieusiano de *campo* é mais ‘evidente’. No caso dos intervenientes no processo de reconversão urbanística de MS, e das relações que estabeleceram entre eles, a utilização do conceito não foi imediata. Só após a análise de diferentes documentos é que observei que a definição das condições da oferta eram o resultado do confronto e da concorrência de diferentes agentes num determinado momento e sobre um determinado aspeto da realidade social, e não da cumulatividade das tomadas de posição isoladas dos sujeitos e instituições envolvidos na reconversão de MS.

Na análise a alguns momentos centrais na definição do futuro de MS observou-se, por um lado que as tomadas de posição de agentes cuja *ethos* nem sempre era concordante (política, economia, arquitetura e urbanismo) eram dependentes umas das outras – a definição dos princípios de ação que a cada momento orientaram as diferentes operações urbanísticas resultou de negociações entre as diferentes esferas sociais. Por outro lado, tornou-se evidente que todos os agentes, cuja presença foi possível averiguar, partilhavam um “*certo número de interesses fundamentais*” (Bourdieu, 2002:115), por exemplo, o ‘lucro’ (seja ele, como se económico, simbólico ou burocrático). A estes dois factos é preciso juntar o relevante inventário de alguns capitais que foram mobilizados pelos agentes deste campo de produção de oferta de imóveis em MS no decurso desta reforma (e.g. capital económico, burocrático e jurídico, técnico, simbólico).

É nestas condições teóricas e empíricas que a cartografia das relações estabelecidas no interior do *campo de produção de oferta de imóveis* auxilia a compreender o porquê de uma série de tomadas de posição por parte de agentes vindos de áreas tão diferentes como a burocracia, a banca, o investimento, a arquitetura ou o urbanismo, no curso da reforma territorial de MS, e em particular no momento da realização da *comissão*.

1. Primeiro passo: definir política e administrativamente um *problema*

Nos dias 16 e 21 de novembro do ano de 1988, a Câmara Municipal de Matosinhos (CMM) e a sua Assembleia Municipal (AM) decidem, respetivamente, desenhar o Plano Diretor Municipal da Matosinhos. Entre 1989 e 1991 teve lugar a sua redação, tendo esta sido levada a cabo por um grupo de 54 indivíduos (entre eles o presidente da Câmara, vereadores, técnicos municipais, arquitetos, desenhadores, engenheiros civis, geógrafos, topógrafos, um economista, um geólogo, um arqueólogo, um historiador). O trabalho desta equipa resultou num manuscrito final de 85 páginas onde, a par de um conjunto de diagnósticos e propostas para o concelho, foi definido um regulamento que geria a aplicação do plano. Tratava-se de um “*suporte lógico de decisão*” que tinha “*por um lado, uma capacidade de adaptação à evolução da realidade, e, por outro, que corresponda a um consenso mínimo, mesmo que datado, entre os diversos agentes envolvidos.*”⁵ (PDM, 1992)

É neste manuscrito que a transformação de MS é equacionada pela primeira vez. Em primeiro lugar, de forma muito genérica e indireta. No “*modelo sócio-económico para o Concelho*” lê-se que há vontade na autarquia para “*incentivar a reconversão de espaços industriais obsoletos e abandonados e a instalação de empresas de produção industrial de tecnologia avançada*”, assim como para “*suster o aumento do factor ‘dormitório’*” (*idem*)⁶. Mais adiante, agora de forma direta, lê-se a proposta que consta na lista das estratégias gerais “*para o novo ordenamento do concelho*”: “*Reconversão da Zona Industrial de Matosinhos-Sul em zona plurifuncional central da Cidade*” (*idem*). Definiam-se assim um projeto reformista e uma toponímia.

⁵ Nesta pesquisa foi possível constatar que se é verdade que o PDM estabelece uma série de princípios de uso do solo que se pretendiam minimamente extensos no tempo e no espaço, e, por isso, consequentes na transformação do território, a sua certa ‘abertura’ e ‘generalização’ tornam-no, pelo menos no caso de MS, num documento passível de ser ajustado às condições político-partidárias e económicas encontradas no decurso da reforma territorial, em particular até à aprovação do *Plano de Urbanização de Matosinhos Sul* no final de 2009. Neste sentido, a ideia de “consenso mínimo” formulada neste plano foi, na prática, substituída pela ideia mais praxeológica daquilo a que se pode chamar “consenso necessário”, este negociado, por seu turno, no interior do *campo de produção de oferta imobiliária*.

⁶ Em MS, note-se, que o que aconteceu não só foi inverso desta proposta, como este facto se tornou numa das suas marcas simbólicas e funcionais.

Ainda impressas no mesmo documento, leem-se as linhas onde se detalham as propriedades de MS:

“a área industrial antiga do centro urbano de Matosinhos [que] apresenta, sobretudo com a falência do sector conserveiro, características urbanas típicas de áreas sujeitas a um forte processo de desindustrialização.” Este diagnóstico sustenta a primeira pré-definição político-administrativa de MS: *“Fomentar a recuperação e a reconversão da área industrial antiga do centro de Matosinhos e estabelecer medidas de iniciativa pública que facilitem a sua nova utilização. A requalificação urbanística desta área, a cargo da Câmara e de outras entidades públicas e privadas, demonstrando as diversificadas potencialidades que os edifícios aí localizados podem oferecer, potenciará uma acção mais interveniente da autarquia no meio produtivo. Relativamente à actividade industrial, esta proposta pode criar condições de instalação local de actividades fortemente inovadoras, criando espaços produtivos acessíveis a jovens empresários e a pequenas e médias empresas que apostem na modernização e qualificação do tecido industrial existente. Esta acção poderá articular no mesmo espaço, estas indústrias e serviços de apoio à actividade produtiva, comércio, instituições de formação, pequenos centros de saúde, equipamentos de lazer, criando condições à integração de diferentes actividades.”* (idem)⁷

Lançada esta proposta, não havia obrigatoriedade de elaboração prévia de ‘planos de urbanização’ ou ‘planos de pormenor’ para ‘Zonas Urbanas e Urbanizáveis’ (a tipologia na qual se insere a área de MS). No entanto, a CMM, sob a alçada da Direção-Geral do Ordenamento do Território e da Comissão de Coordenação da Região Norte, pediu a formação de uma equipa que se dedicasse ao desenho de um plano de escala inferior ao PDM. O objetivo deste novo desenho era o de definir com maior detalhe os pressupostos que orientariam a transformação de MS. A sua realização ficou a cargo dum grupo de trabalho constituído por técnicos municipais do Gabinete Técnico Local (GTL), liderado pela arquiteta Paula Santos⁸. O resultado do esforço desta equipa foi apresentado publicamente a 14 de Julho de 1993, momento que contou com a participação de vários arquitetos portuenses, entre eles Álvaro Siza Vieira, Nuno Portas, Fernando Távora, Manuel Fernandes de Sá, António Menéres e Alexandre Alves Costa. O GTL apresentou o documento que resumia as propostas que a autarquia tinha para área: um plano de pormenor, o *Plano de Reconversão de Matosinhos/Sul* (PRMS).

⁷ A consulta da cartografia do PDM permite observar a proposta da autarquia quanto à espacialização destas diferentes funções por MS: a franja litoral seria ocupada predominantemente por serviços, assim como algumas áreas a sul, enquanto que o interior da área albergaria sobretudo edifícios de habitação. A distribuição funcional final seguiu muito parcialmente esta proposta.

⁸ Paula Santos licenciou-se pela Faculdade de Arquitetura na Universidade do Porto. Entre os anos 1985-1986 trabalhou nos gabinetes dos arquitetos Carlos Guimarães e Eduardo Souto de Moura. Entre 1986-1988 trabalhou como assessora na Câmara Municipal de Santa Maria da Feira e, mais tarde, de 1990 a 1996 foi assessora da Câmara Municipal de Matosinhos e Diretora do Gabinete Técnico Local (GTL) desta mesma instituição. Atualmente é sócia-gerente da empresa ‘Paula Santos – Arq^a. Lda’.

À semelhança do PDM, este documento definia MS como uma *categoria da ação*. Instituiu MS como um objeto social, dotado de determinadas propriedades e onde era, por isso, possível agir *nele* e *sobre ele*. Na primeira página do documento, MS é apresentado pelo então responsável da autarquia, Narciso Miranda⁹, a partir do seu estado material e da sua história: “*Foi no passado e é hoje ainda um território deprimido, fortemente condicionado por intervenções ao acaso, vítima de expansão industrial desordenada dos anos 40, mas não obstante, apresenta características que lhe conferem um enorme potencial de desenvolvimento*”. O autarca continua e apresenta as futuras funções de MS: “*No curto prazo possibilitaremos o crescimento de uma área onde podem conviver a habitação e os serviços de grande qualidade, a indústria de ponta e o novo e mais moderno pólo universitário do país.*” (PRMS, 1993). Nas restantes páginas do documento, como se pode observar pelo seu índice, justifica-se a definição de MS como *problema* urbanístico e propõe-se, com o apoio de pequenos textos, imagens, e cartografia, uma *solução* que passa pela adoção de uma série de *prescrições* que dizem respeito à distribuição funcional dos edifícios e aos seus limites construtivos.

Figura 4
Índice do Plano de Reconversão de Matosinhos Sul

Justificação
- Factores de atracção: Localização e acessibilidade - Objectivos: o plano e a alteração da imagem; Matosinhos/sul será uma área vocacionada... - Delimitação da área de caracterização: principais opções (rede viária e estrutura; distribuição funcional; o quarteirão como unidade urbana) - Áreas de tratamento específico e grandes equipamentos (marginal; envolvente ao Senhor do Padrão e o remate oeste da Avenida da República; o Ensino Superior e a formação profissional: reconversão do quarteirão da Real Companhia Velha)

Fonte: *Plano de Reconversão de Matosinhos Sul*, Matosinhos, GTL, 1993. (adaptado)

⁹ Desde 1977 que Narciso Miranda (n.1949) foi continuamente presidente da Câmara Municipal de Matosinhos (CMM) durante 29 anos, tempo durante a maioria do qual foi apoiado pelo Partido Socialista (PS). Após o abandono das suas funções como responsável principal da autarquia de Matosinhos, manteve-se no executivo local com cargo de vereador. Miranda comunicou a sua candidatura à presidência da CMM nas últimas eleições autárquicas, em outubro de 2017, como independente, através do “Movimento Narciso Miranda por Matosinhos” (vd., por exemplo, ‘Narciso entrega lista autárquica na Comarca de Matosinhos’, *Jornal Público*, 31/07/2017.). O candidato perdeu as eleições e foi Luísa Salgueiro (n.1968), do Partido Socialista, e deputada da Assembleia da República, que tomou os comandos da autarquia. O ex-autarca já havia tentado a reconquista do lugar de presidente da CMM, mas perdeu as eleições para Guilherme Pinto (1957-2017), que esteve no comando do executivo municipal entre 2005 e 2017. Este edil, durante os dois primeiros mandatos, contou com o apoio do PS, para no último, iniciado em 2013, candidatar-se como independente com o “Grupo de Cidadãos Eleitores Guilherme Pinto por Matosinhos”. Após o seu falecimento, a presidência autárquica ficou a cargo do então vice-presidente da Câmara, Eduardo Pinheiro (n.1979).

No dia 2 de fevereiro daquele ano uma notícia intitulada “*Plano de Matosinhos-Sul é para arrancar este ano. Reconversão urbanística a médio prazo para uma área de 105 hectares*” é publicada pelo diário *Público*. Aqui, eram apresentadas algumas das condições sob as quais deveria avançar a aplicação do PRMS: a prossecução do projeto partiria de um conjunto de medidas lançadas pelo poder local, com o intuito de facilitar o processo de reconversão. Segundo o vereador Manuel Seabra, as medidas a tomar representavam uma “primeira fase” que deveria ser marcada pela realização de alguns “projetos-âncora”. Estes contemplariam: *i)* o arranjo da orla marítima através da construção de um passeio na marginal entre a ‘Praia de Matosinhos’ e o ‘Porto de Leixões’, *ii)* a organização da área envolvente do monumento nacional do ‘Senhor do Padrão’ e *iii)* a transformação do edifício da Real Vinícola num espaço museológico e científico. Além destes projetos, a autarquia propunha a recuperação dos quarteirões mais degradados, a demolição de ruínas de antigas fábricas, a transferência do ‘parque das gasolineiras’, a desativação de algumas indústrias – em particular daquelas que produzissem cheiros desagradáveis e que fossem mais poluentes –, mas também o encerramento de pequenas oficinas que pusessem em causa a modernização de MS: tal como já tinha sido vaticinado no PRMS, “*são unidades que inibem o investimento de qualidade pretendido nesta zona.*” No artigo foi igualmente avançado que o financiamento desta primeira fase seria suportado, por um lado, pelo investimento camarário ao nível de infra-estruturas e equipamentos, por fundos comunitários e pela “*ação da administração central através da instalação de diversos organismos públicos naquela área*” e, por outro, com recurso ao investimento privado. Este discurso, particularmente maximalista e otimista, que marca o ‘arranque’ da reforma em MS foi sublinhado pela definição qualitativa da área porvir, local que poderia contar com uma “*superior qualidade da habitação, comércio e indústrias e equipamentos, a par da dinamização de pólos desportivos, culturais, espaços públicos de lazer e zonas verdes.*”

Das poucas novidades disponíveis relativamente ao desenrolar da reconversão de MS, entre o final do ano de 1994 e o início de 1996¹⁰, encontram-se algumas respeitantes às dinâmicas

¹⁰ Apesar de grande parte das informações publicadas na época se referirem às expectativas e desilusões que aconteciam no decorrer das diferentes operações em torno do PRMS, é importante recuar até ao período que precedeu o desenho do plano que acabou por substituí-lo para sublinhar que, apesar da insatisfação de uma parte do executivo municipal quanto ao andamento do processo de reconversão, as transformações em MS não foram inexistentes. A vontade de alguns responsáveis autárquicos em dinamizar construtivamente e economicamente aquela parcela de território levou a que, mesmo num contexto de escasso investimento na área, a Câmara Municipal permitisse a abertura de algumas boîtes, discotecas, bares e restaurantes em velhos casarões ou armazéns encerrados. Como foi possível ler, durante esta época a CMM imitiu alvarás que permitiram a sua implementação. Estes locais contribuíram para que, num dado momento, MS se tornasse “*num espaço de referência da vida nocturna, ao ponto de muitos críticos já considerarem*

sobre aquele que poderá ser considerado o “projecto-âncora” de maior investidura da autarquia, o passeio da Marginal de MS. Neste sentido, o discurso dos atores municipais que acompanhava o relato dos acontecimentos associados a esta obra sublinhava o seu relevo na reforma urbanística de MS. A configuração da marginal de então deveria ser totalmente transformada dando lugar a um espaço enquadrado na visão política para MS. N. Miranda, referindo-se ao estado deste espaço costeiro, afirmou que “*tudo o que lá existe será arrasado, custe o que custar, porque são equipamentos ultrapassados e sem a qualidade exigida nos objetivos propostos*”. Da mesma forma, tal como a marginal deveria sofrer uma ampla transformação ao nível estético e do uso, veiculava-se que a poluição provocada por certas indústrias ainda em funcionamento no espaço agora denominado como Matosinhos Sul - como a ‘Sociedade Produtora de Óleos e Farinhas de Peixe’ (SPOFP) ou a ‘Gist-Brocades’ (uma fábrica de produção de fermentos) - deveriam alterar as suas emissões de forma a enquadrarem-se no novo panorama urbanístico: uma nova ordem sócio-territorial implicou, também, a uma nova ordem higienista.

De acordo com a autarquia, o encerramento dos espaços que até então ocupavam a marginal implicariam diligências fáceis visto que, naquele ano, expirariam as concessões estabelecidas com a autarquia, e no único caso em que o contrato tinha validade posterior, a medida passava pela indemnização ou pela reconversão do estabelecimento. Colocadas de parte possíveis incompatibilidades entre o uso do solo em curso e o uso do solo projetado, foi escolhido um arquiteto para desenhar a reconversão da marginal: Eduardo Souto de Moura (ESM). As ideias do arquiteto para este projeto eram abrangentes. Elas passavam não só pelo nascimento de um largo passeio, mas também pela construção de pistas de skate e de patinagem, de zonas ajardinadas, de esplanadas, de dois restaurantes e dum centro de formação náutica. Esta obra, que só oferece uma pequena parte das infraestruturas inicialmente propostas, deveria ser inaugurada a curto prazo: em 1995 anunciava-se a sua conclusão para 1999 – a obra acabou por terminar só em 2002.

À semelhança do lento avanço na construção deste “projeto-âncora”, a reconversão de MS parecia estagnada quase três anos após a apresentação pública do PRMS. Algo não estava a funcionar e o projeto da reforma territorial estava em risco. É neste contexto que, nos primeiros

Matosinhos como um lugar ‘mais in’ da noite, muito mais do que o Porto” (Jornal Matosinhos Hoje, s/d). Contudo, algumas das dinâmicas da área começaram a ser alvo de críticas. O excesso de ruído e trânsito, ou a continuação da prostituição que, apesar de algumas medidas levadas a cabo pela autarquia, não abandonou as ruas, marcaram a discussão. Como resposta a estes problemas, relata-se que a autarquia terá desacelerado o processo de concessão de permissões de ocupação de espaços para estas funções, evitando, assim, a disseminação de uma lógica de ocupação do solo que divergia das ‘aspirações político-urbanísticas’ do poder local para MS.

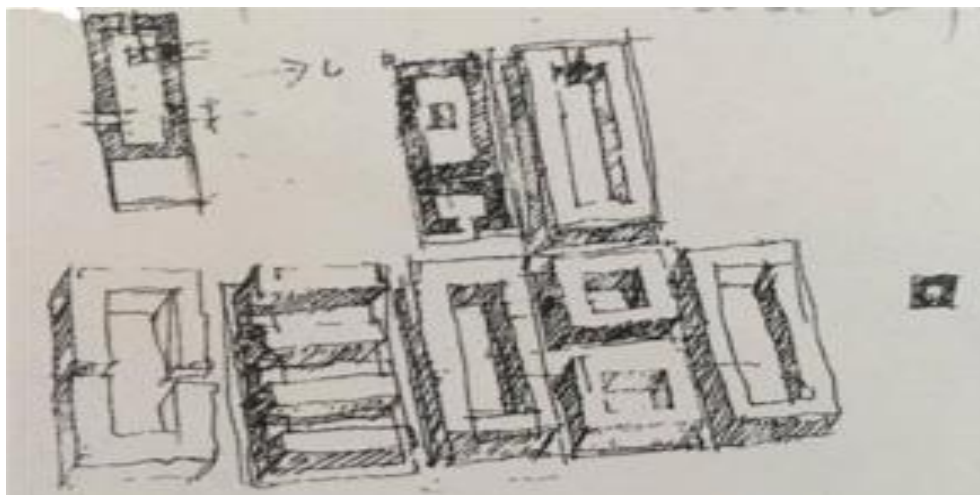
meses do ano de 1996, responsáveis pelo poder local constituem uma *comissão* onde será discutido o futuro de MS.

2. Uma Comissão?

2.1. Uma consulta pública de interesses privados

A “letargia” que planava sobre o processo de reconversão de MS tornou-se numa preocupação para o executivo local. No primeiro dia do mês de fevereiro de 1996, o diário *Público* relatou este aspeto e anunciou algumas das estratégias que os responsáveis da autarquia propunham para ultrapassar o impasse. Foi pela voz do vereador do urbanismo, que lamentou a ausência de propostas e de pedidos de licenciamento para novas construções, que se ficou a saber o diagnóstico do poder local relativamente ao não avanço da reconversão de MS. Em entrevista, Manuel Seabra apontou que o “*aspecto desolador*” do espaço construído poderia estar a contribuir para a falta de investimento no projeto autárquico. Por outro lado, um dos princípios de edificação propostos no PRMS poderia estar a dificultar a atração de possíveis investidores. Tratava-se duma proposta do GTL, em que o espaço interior dos quarteirões estaria destinado ao uso público e/ou de estacionamento (cf. figura 5).

Figura 5
Estudos de ocupação dos quarteirões em MS.



Fonte: *Plano de Reconversão de Matosinhos/Sul*, GTL/CMM, 1993

Contudo, o executivo municipal parecia não querer desistir desta reforma – o vereador M. Seabra lembrou: “*Matosinhos/Sul é carne da perna*” (*Jornal Matosinhos Hoje*, 1996). Não

tardou, então, que fossem apresentadas novas propostas por parte da autarquia para atrair potenciais interessados em construir em MS. Entre as propostas Seabra assinalou, entre outras, a concessão de benefícios fiscais aos primeiros investidores em construções ou a anulação do princípio que obriga a abertura do interior dos quarteirões ao uso público. Por sua vez, no mesmo momento da divulgação destas medidas, ficou-se a saber que dali a um mês decorreria um encontro que iria reunir os diferentes interessados e intervenientes nas dinâmicas de reconversão de MS.

Figura 6
O Vereador do Urbanismo Manuel Seabra apresenta o PRMS na *Comissão* de 1 de março de 1996.



Fonte: ‘Sinal Amarelo’ para Matosinhos/Sul”, Jornal *Matosinhos Hoje*, 02/03/1996

Sob uma cobertura mediática assinalável, pelo menos ao nível da imprensa escrita, realizou-se no dia 1 de março de 1996 uma reunião no Salão Nobre da CMM, onde foram auscultados diversos arquitetos, urbanistas, construtores e potenciais investidores na reconversão de MS. Neste encontro, os responsáveis municipais pretendiam conhecer as razões associadas à não prossecução das ideias planificados no PRMS para, a partir daqui, colocarem em prática algumas medidas que servissem de alavanca ao início das construções.

A descrição quer de alguns dos argumentos defendidos pelos participantes nesta reunião, quer dos acontecimentos que a precederam seriam suficientes para mostrar como é que este encontro entre diferentes esferas do universo social foi central na consolidação do mercado imobiliário de MS, em particular no que diz respeito ao espaço da ‘oferta’. Contudo, é possível afinar a análise deste encontro se o observarmos à luz do mecanismo burocrático que ela parece representar: a *comissão*.

Apesar das possíveis diferenças relativamente à configuração formal de uma ‘comissão’ tal como ela é discutida em alguns textos (Bourdieu, 2000 e 2012), um conjunto de princípios e efeitos práticos semelhantes justificam a sua convocação para melhor compreender as estratégias e os efeitos associados ao encontro do dia 1 de março. Se é verdade que em termos de organização e de duração o caso aqui apresentado se pauta por um certo carácter auto-constitutivo e por uma grande efemeridade, sem dúvida que são delimitáveis algumas das propriedades associadas à estrutura de uma *comissão*.

Após a definição de um ‘problema público’ (aqui, a falta de investimento num espaço degradado, mas com potencial de reconversão), este é alvo de discussão por um grupo que se ocupa da sua resolução. Por sua vez, no final da discussão, o resultado é oficializado através de um relatório final [*rapport final*] (neste caso, um artigo escrito pelo vereador e publicado na imprensa escrita, que dá conta das transformações a instituir relativamente ao PRMS, vai preencher o espaço do relatório) redigido por um *rapporteur* (aqui, é legítimo encontrar no vereador do urbanismo Manuel Seabra esta posição). No final, é levada a cabo uma re-formulação legislativa: o abandono do PRMS e a proposta de definição de um novo plano - o *Plano de Urbanização de Matosinhos Sul* [PUMS] - reformulação essa totalmente concordante com uma das ‘funções’ associadas à comissão: a reconfiguração das lógicas de ação do grupo envolvido.

Como se verifica, o conjunto de agentes reunidos no Salão Nobre da CMM constituiu-se, na época, como “*uma forma de grupo de pressão*” (Bourdieu, 2000:146), onde os interesses específicos particulares aos (sub-)campos representados por diferentes agentes alcançaram, no final, um certo nível de concertação. Depois de uma discussão marcada por críticas e divergências entre as diferentes partes presentes relativamente ao PRMS, os aspetos de convergência fundamentais foram-se consolidando e, numa fase posterior, estabilizados em regulamentos.

A originalidade do mecanismo burocrático que é a *comissão* repousa na dimensão teatral que é posta em prática. Na verdade, o poder local, nas figuras do seu presidente e do seu vereador do urbanismo, com a comparência de outras hierarquias do Estado, lança-se numa aparente abertura ao exterior que dissimula momentaneamente a nunca interrompida luta pela prossecução dos interesses específicos inscritos no interior da esfera estatal, em particular na posição ocupada pelo poder local. Este dispositivo burocrático, que legitima e normaliza a relação entre universos sociais relativamente autónomos e distantes entre si no espaço social, permitiu ao executivo municipal re-orientar a sua prática propriamente burocrática – neste caso tratou-se, aliás, unicamente de confirmar algumas das propostas previamente lançadas pelo edil M. Seabra – e avançar, definitivamente, para a reconversão de MS. Assim, e à semelhança do que alguma bibliografia aponta (Bourdieu, 2012), e em última análise, esta comissão serviu, também, para levar a cabo uma reestruturação burocrática ao nível da regulamentação que gere a ocupação do

solo – o abandono do PRMS, a mobilização estratégica do PDM e o desenho do PUMS. Com isto, e no mesmo movimento, sedimentaram-se as condições necessárias para a entrada em jogo da promoção imobiliária. Encerrado um ciclo neste processo, começaram a configurar-se as primeiras estruturas do mercado imobiliário de MS, nesta primeira fase através da consolidação do *campo de produção de oferta de imóveis*.

2.2. Confronto de disposições

Na figura 7 são apresentados alguns dos agentes cuja presença no encontro foi possível averiguar. Ao responsável da autarquia e àquele que chegaram a nomear como ‘o pai de Matosinhos-Sul’, o vereador Manuel Seabra, juntaram-se banqueiros, construtores, arquitetos, urbanistas e representantes de outras instituições estatais. A discussão entre os participantes desenrolou-se ao longo de cinco horas.

Figura 7
Alguns dos participantes da Comissão de 1 de março de 1996

Participante	Atividade	Esfera de ação
Alcino Soutinho	Arquiteto	Arquitetura e Urbanismo
Alípio Dias	Presidente dos bancos ‘Totta & Açores’ e ‘Crédito Predial Português’	Económica
Domingos Lopes	Promotor imobiliário	Económica
Domingo Sousa Coutinho	Representante do banco ‘Banco Comercial Português’	Económica
Eduardo Souto Moura	Arquiteto e professor universitário	Arquitetura e Urbanismo
Isabel Flores	Representante da construtora ‘Teixeira Duarte’	Construção
Jorge Armindo	Agente imobiliário (Grupo ‘Amorim’)	Económica
José Quintela	Arquiteto e representante da empresa holding ‘SONAE’	Económica
Laurentino Costa	Representante da construtora ‘Soares da Costa’	Construção
Manuel Fernandes de Sá	Arquiteto, Urbanista e professor universitário	Arquitetura e Urbanismo
Manuel Seabra	Vereador do urbanismo da CMM	Poder Local
Narciso Miranda	Presidente da CMM	Poder Local
Oliveira e Sousa	Representante da CCRN	Poder Central
Tomás Taveira	Arquiteto	Arquitetura e Urbanismo
Troufa Real	Arquiteto e professor de urbanismo	Arquitetura e Urbanismo
Vasco Massapina	Arquiteto e membro do Conselho de Obras Públicas	Poder Central
Vasco Pina	Responsável nacional dos planos de urbanização	Poder Central

Nota: Este quadro foi construído através da recolha de informações registadas nos jornais que, na época, relataram os acontecimentos do encontro do dia 1 de março de 1996.)

Os arquitetos criticaram o PRMS pelo excesso de regulamentação, os investidores e os construtores lamentaram os rígidos limites de construção impostos, os responsáveis pelo planeamento urbano alertaram para o fechamento regulamentar do plano. Foi este o registo argumentativo sob o qual se desenrolou a comissão de 1 de março.

Troufa Real, um participante a quem a imprensa conferiu substancial atenção, caracterizou, no momento do encontro, o ‘Regulamento Geral das Edificações Urbanas’ como *“horrível; é um espartilho para ajudar amigos e lixar inimigos e uma autêntica armadilha para as Câmaras (...) O acto de evolução criativa não se compadece com regulamentos. Com este urbanismo, estamos a matar a cidade”*. Continuou, e afirmou que planos como aquele em discussão não só *“não levam a lado nenhum, [como] são planos de desconfiança, [com] regras duríssimas à profundidade das edificações e à dimensão dos lotes e vão contra a criatividade, a qualificação técnica, o promotor e o direito de autor”* (Jornal Público, 1996). Tomás Taveira, outro arquiteto presente no encontro, acabou mesmo por afirmar que *“toda a boa obra que se produz ou é clandestina ou obra pública que se esquece das regras”* (Idem). Agora com recurso ao humor, Taveira quis resumir o que, para si, era o assunto central daquele encontro: *“o lucro é o motor da vida (...) é assim na arquitetura, como no amor. Os senhores aqui presentes têm mulher, alguns até mais do que uma, e sabem como é: investe-se, mas só se for para ter lucro.”* (Idem) Por seu lado, Alcino Soutinho - futuro arquiteto de dois dos maiores condomínios de MS e autor de obras de relevo em Matosinhos tais como os edifícios da Câmara e da Biblioteca Municipal - defendeu que *“os planos não devem ter regras básicas, estes planos podem e devem ser subvertidos.”* (Idem) Acrescentou, também, que uma das formas de captação de investimento poderia passar *“por limpar toda a área de Matosinhos/Sul para que os investidores possam encontrar um vazio limpo, não um vazio hostil* (Idem) - aliás, esta discussão a propósito da criação de condições que contribuíssem para o aumento do interesse no investimento na área, através da construção de infraestruturas que melhorassem a ‘qualidade’ urbana de MS, vai-se alargar ao longo dos primeiros anos do processo de reconversão.

As críticas ao PRMS adensaram-se e o discurso em torno da ‘abertura’ e da ‘flexibilidade’ dos regulamentos ganhou espaço no interior do próprio Estado. Desta esfera, surgem então considerações sobre a necessidade de desenhar instrumentos de gestão territorial mais ajustados às disposições daqueles que *poderão* investir na transformação do território. O representante da CCRN, Oliveira e Sousa, apesar de considerar o PMRS como *“um bom plano”*, fez notar também que *“quem responde por ele é a chamada sociedade civil”* (Jornal Matosinhos Hoje, 1996), lembrando desta forma a importância do universo ‘privado’ na transformação da zona. A mesma linha argumentativa foi seguida pelo responsável dos planos de gestão urbanística a nível nacional, Vasco Pina, para quem os planos de pormenor servem fundamentalmente *“para*

o desenvolvimento de negócios urbanísticos, logo, deve, adaptar-se aos montantes disponíveis para investimento e não deve ser castrador da criatividade revelando, ainda, espírito de risco.” (idem)

As divergências continuaram a surgir vindas de outros lugares do universo social. Domingos Sousa Coutinho, representante da banca, apelou à alteração da forma de divisão do território para que o plano fosse lido “*como um grande loteamento e não em parcelas*”, acrescentando que “*esta zona [MS] é uma expansão natural de uma área reconhecida de qualidade que é a Foz¹¹, e é nisso que se deve apostar.*” (idem) Por sua vez, Alípio Dias, também representante do sector bancário, defendeu abertamente a ‘flexibilização’ do documento: “*este plano tem factores negativos, mas é susceptível de ser flexibilizado (...) e a generosidade dos favorecimentos – medidas concretas em prazos curtos, com impacte e qualidade – é uma iniciativa urgente junto das instituições financeiras, que estão carentes de bons projectos.*” (idem)

Neste ponto, diferentes *disposições* são colocadas a descoberto. O desajustamento entre os *interesses específicos* veiculados pelos agentes associados aos universos do investimento, construção e desenho urbano, e os regulamentos desenvolvidos pela burocracia local dão forma ao discurso de uma parte significativa dos presentes no Salão Nobre. Uma passagem publicada numa peça jornalística, que dá conta do balanço da reunião de 1 de março, sublinha abertamente os desencontros de disposições, em particular os que resultaram da relação entre os agentes económicos e os agentes políticos.¹² Isabel Flores, representante de uma construtora, afirma que o PRMS tem “*um problema de concepção, porque é um plano que não aceita contra-propostas e apresenta uma obsessão pela colectivização do uso do solo que não se enquadra nos hábitos dos promotores.*” (idem) Decerto sem qualquer referência sociológica em mente, esta

¹¹ A ‘Foz’ é uma toponímia ordinária amplamente utilizada e que se refere, ainda que de forma muito aproximada, ao conjunto das freguesias de ‘Nevogilde’ e ‘Foz do Douro’, situadas na cidade do Porto. Esta área é correntemente representada como um espaço de habitação das classes superiores portuenses. Factores como a proximidade geográfica entre MS e a ‘Foz’, a posição costeira de ambas, o elevado preço dos apartamentos na área matosinhense, e o facto de alguns antigos habitantes da zona portuense se terem deslocado para MS, consolidam um discurso de proximidade social e simbólica entre as duas áreas. Este discurso foi pontualmente veiculado em alguma imprensa escrita, e encontra uma grande expressão por entre os habitantes que, por seu turno, representam esta ‘continuidade’ de diferentes maneiras. Para aprofundar esta questão, podem ser consultados os capítulos IV, V e VI da tese que serve de base a este artigo (Lemos, 2018). Por fim, uma leitura classista da organização social da ‘Foz’ pode ser encontrada numa das obras de Borges Pereira que têm como palco a cidade do Porto (Borges Pereira, 2005) - no texto, a aproximação do autor à ‘Foz’ é feita através do recorte geográfico de duas freguesias nomeado ‘Faixa Atlântica’.

¹² A propósito da política de gestão do território como resultado da negociação entre as representações dos diferentes sujeitos envolvidos consultar, por exemplo, Duarte (2015).

representante do universo do investimento acaba por resumir definitivamente a lógica que definiu o encontro desta *comissão*: a procura de ajustamento entre diferentes tomadas de posição, a propósito das possibilidades de reconversão de MS, geradas por diferentes *habitus*¹³ (profissionais).

No seguimento dos sucessivos desencontros entre as *vontades* e as *possibilidades* de *investimento* criadas pela mobilização do PRMS pelo poder local, surgiram uma série de propostas por parte dos promotores e dos arquitetos. Estas visavam alcançar a concertação da ação dos diferentes agentes distribuídos no *campo de produção de oferta de imóveis*. Desta forma seria possível avançar com o processo de reconversão. O argumento que deu corpo ao reajustamento estrutural no interior deste espaço de produção de oferta prendeu-se, sobretudo, com a ‘*flexibilização*’ do PRMS ao nível de regulamentos de construção, e com a aplicação de incentivos aos primeiros investidores. “*Incentivos devem colocar-se aos níveis da oferta e da procura*”, propôs Alípio Dias, avançando que, “*por exemplo, quem construísse e ocupasse em três anos ficaria isento de sisa*¹⁴ *nesse período e de contribuição autárquica nos 10 anos subsequentes.*” (Jornal Comércio do Porto, 1996) Os diários avançaram que, além destes benefícios fiscais, outras formas de fomentar a atração de investidores foram ponderadas no encontro. Entre elas estavam a redução dos prazos de aprovação e de licenciamentos dos projetos, assim como o acompanhamento destes por um técnico especial da autarquia (Jornal Público, 1996).

A necessidade de transformar algumas das lógicas que davam corpo ao PRMS implicava a tomada de algumas ‘medidas iniciais’. Uma delas tratava-se da construção prévia de alguns projetos que tornassem o espaço apazível para os promotores e para os futuros ocupantes. Alípio Dias sublinhou esta *necessidade* salvaguardando que em relação a MS “*existe mercado, existe apetência para comprar e a zona é atractiva*, mas chamou a atenção para o facto de que “*havendo outras alternativas relativamente próximas, é fundamental que os aspectos que fomentam o interesse dos promotores sejam defendidos.*” (*idem*) Com algumas variações ao nível da forma, os restantes argumentos ali apresentados acabaram por se dirigir no mesmo sentido. Neste

¹³ O conceito de *habitus* é aquele desenvolvido por Pierre Bourdieu. Segue-se a definição do conceito, por entre as várias hipóteses possíveis, porque ao longo da sua carreira foi afinando constantemente o seu conteúdo. “(...) *habitus, [são] sistemas de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, quer dizer, enquanto princípio gerador e estruturador de práticas e representações que podem ser objetivamente « reguladas » e « regulares » não sendo, no entanto, o produto da obediência a regras objetivamente adaptadas a fins (...)*” (Bourdieu, 2000 : 256).

¹⁴ O ‘SISA’ era o imposto que incidia sobre a compra de imóveis e cujo valor oscilava entre 0% e os 10% do valor da transação. Atualmente corresponde ao Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis.

contexto, foi possível consolidar naquele momento *um* diagnóstico sobre a inatividade construtiva em MS: estava-se perante um plano rígido regulamentarmente e pouco apelativo para o investimento, numa área pouco atrativa. Seguiu-se a *prescrição*: a ‘*flexibilização*’ do plano permitiria um certo reajustamento das tomadas de posição no interior do *campo de produção imobiliária*, acelerando-se, assim, as dinâmicas de construção.

É neste contexto que se reestruturam abertamente as tomadas de posição dos agentes políticos. Logo no final do encontro no Salão Nobre do Município, Narciso Miranda, em resposta aos reptos lançados ao PRMS, concedeu espaço à ideia de flexibilizá-lo, salvaguardando, no entanto, que “*a flexibilização deverá ser vista dentro de um parâmetro de regras necessárias.*” (*idem*) Na altura, mesmo com as considerações do presidente da autarquia que relembavam os propósitos reguladores do Estado, alguns títulos de jornais fizeram um balanço diferente sobre a direção político-económica que o processo de transformação de MS tomaria. ‘*Especulação imobiliária à espreita*’, intitulava-se um artigo do diário *Público*, lançado no dia seguinte à reunião.

A confirmação da transformação da tomada de posição da autarquia tanto no que diz respeito à aplicabilidade do PRMS, como à relação entre os princípios regulamentares dos documentos de gestão território e a sua apropriação pelo universo da promoção imobiliária, confirmou-se com a publicação, a 18 de Março de 1996, de um artigo intitulado *Repensar a cidade*, assinado pelo vereador Manuel Seabra.¹⁵ A comissão resultou, sem dúvida, na estabilização ao nível do discurso e das tomadas posições da burocracia local a adotar a propósito da reconversão de MS¹⁶

¹⁵ Alguns excertos deste artigo de opinião foram igualmente publicados, mais tarde e sob o mesmo título, na revista *Matosinhos*, uma publicação municipal.

¹⁶ É oportuno citar, novamente, Bourdieu: “*A lógica que constitui a comissão está relacionada com a colocação em prática (inconsciente) da lei segundo a qual se contribui à produção do discurso (aqui o relatório final), ao produzir o espaço social, materializado num grupo, no qual se produz esse discurso.*” (Bourdieu, 2000 :134)

3. Algumas condições de convergência das *disposições*.

<p style="text-align: center;">O ‘Relatório final’ da <i>Comissão</i> de 1 de março de 1996 <i>Repensar a cidade</i> (Pelo vereador do urbanismo da CMM, Manuel Seabra)</p> <p>“A propósito da eficácia no terreno do plano de reconversão de uma zona degradada iniciou-se em Matosinhos um novo modelo de discussão dos problemas do urbanismo e da cidade.</p> <p>Superando a fórmula do debate clássico entre arquitectos, a Câmara Municipal de Matosinhos optou por trazer ao debate também os motores do mercado – promotores imobiliários e financiadores.</p> <p>Da auscultação resultou e com contornos razoavelmente bem definidos que <u>o acto de planear a cidade deve estar indissociavelmente ligado às aspirações da cidade</u>. Ou seja, não basta fazer planos de melhor ou pior recorte académico, para que imediatamente se conclua a sua aplicabilidade.</p> <p>Como resultou claro que não é possível planear por cima do cadastro, como se fosse indiferente o número de proprietários em cada unidade de planeamento.</p> <p>Como provavelmente é iníquo igualizar à partida possibilidades quantitativas de construção, porque essa declaração de intenção contém em si própria o germen das desconfianças e é a mais perversa e injusta das formas de distribuição – em áreas a reconverter arrisca e paga mais quem investe primeiro, sendo que é beneficiado quem fica à espera e por isso um sistema de distribuição igualitária de potencialidades de construção à partida favorece a injustiça relativa. Da mesma forma que resultou clara a necessidade de considerar o espaço público fruível.</p> <p>(...) <u>A ideia de desconfiança, verdadeira motivação do legislador urbanista, gerou a cultura do excesso de regras</u>. E o regulamento predomina sobre todo o resto. Admito que o excesso derive também da reacção de defesa a práticas que permitiram disfunções e agressões de difícil reparação no ordenamento do território. (...). Esta cultura de obediência à pequena regra castradora faz esquecer que o planeamento deve também ser feito em função da cidade. E deve ser suficientemente dinâmico para poder apreender as sucessivas transformações sociais e económicas (num quadro previamente definido e com parâmetros de crescimento razoáveis e sustentados). (...)</p> <p>(...) Por isso se disse que <u>o planeamento deve obedecer ao princípio da beneficiação dos mais audazes, compensando-se relativamente aos que, sem capacidade de risco, aguardam a valorização da envolvente</u> (...) Mas, fundamentalmente, podemos hoje retirar como núcleo essencial do ‘sentimento’ dos agentes do urbanismo que <u>os planos devem constituir-se como referências indiciárias, moldáveis à evolução rápida das cidades, sem vocação estritamente impositiva</u> – rígidos no desenho, inabaláveis nos usos definidos – mas enquadrados, no entanto, por programas que os limitem, de acordo com as cargas máximas que as cidades podem e devem saudavelmente suportar.</p> <p>A ideia de flexibilidade em planeamento, tão cara aos promotores, deve ser explicitada como a capacidade de adaptação dos planos à realidade dentro de parâmetros pré-definidos, sob pena de inexequibilidade ou de crescimento desordenado.</p> <p style="text-align: right;"><i>In Jornal ‘Público’, 18/03/1996 (extratos)</i> (sublinhado do autor)</p>
--

A leitura deste artigo, onde fica registada a ‘nova’ visão oficial da autarquia sobre as relações entre os regulamentos do uso do solo e a sua transformação, permite retirar algumas considerações sobre as estratégias do poder local no que diz respeito ao processo de concertação dos *interesses* dos diferentes agentes que ocupam o *campo de produção de oferta de imóveis* em MS. Estas estratégias resultam, simultaneamente, de duas condições. A primeira concerne a

posição relativa do poder local na hierarquia do Estado, posicionamento que *produz* representações específicas sobre os documentos burocráticos. A segunda tem a ver com a diferença entre a *ethos* – na sua leitura mais genérica – do universo económico e dos poderes políticos local e central.

Importa sublinhar, num primeiro momento, que a mudança de tomada de posição deste vereador face à necessidade de flexibilização dos planos de ordenamento do território se fundamenta, também, numa crítica ao próprio *campo burocrático*, nomeadamente à ação do “legislador urbanista” que, segundo o próprio, é a imagem da “cultura de obediência à pequena regra castradora” (Jornal Público, 1996). Este confronto entre as diferentes hierarquias estatais, que é um confronto de diferentes *habitus burocráticos*, representa, neste caso, um dos meios de resolução do impasse gerado pela falta de investimento. De um lado, a disposição ‘legisladora’, ‘dura’, ‘inflexível’, ‘correctiva’ e ‘castradora’ do legislador, do outro o ‘pragmatismo’, a pro-actividade deste responsável político, um homem de ação, um ‘gestor’¹⁷, que, nunca colocando em causa nem a existência do campo no qual está posicionado nem a sua posição nele, estrategicamente põe em causa alguns dos princípios que organizam esse mesmo campo. A comissão foi o mecanismo que mediou este processo.

Por outro lado, é fundamental referir que esta transformação da tomada de posição oficial do vereador – assim, como de outros elementos no interior do executivo local – só foi possível porque a lógica de funcionamento da autarquia contempla essa possibilidade. Para dar conta deste facto é preciso, antes de tudo, observar o universo de possibilidades de ação – neste caso, no que respeita a gestão e transformação do solo – inscrito na estrutura autárquica, nomeadamente ao nível das posições do executivo. Ainda que de forma iniciática, este ‘espaço estrutural’ de ação pode ser compreendido a partir da posição, hierarquicamente estabelecida, entre o campo burocrático central e a sua região de matriz burocrática local, uma ‘separação’ fundada na divisão do trabalho de governação à escala nacional.

Assim, de um lado encontramos uma certa ‘dependência’ do poder local quer à necessidade de fazer aprovar os seus planos junto de instâncias estatais hierarquicamente superiores, quer à indiferenciação e generalização dos regulamentos da administração central que, se considerados *ipsis verbis*, quer dizer, esquecendo as ‘particularidades locais’, colocam a

¹⁷ O reconhecimento da ação do autarca como ‘gestor’ pode ser lida como o resultado de um processo de autonomização do poder autárquico no país, que se repercutiu na sucessiva transformação do trabalho de responsável municipal de ‘agente político’ em ‘gestor’. Esta transformação teve, como hipótese, o seu início após a revolução de 25 de Abril de 1974, em Portugal. Para mais desenvolvimentos sobre estes argumentos *vd.* Teixeira Fernandes (1992). Por outro lado, no que diz respeito ao processo de autonomização do poder local em Portugal, aconselha-se a leitura do artigo de Isabel Guerra (Guerra, 1986) e o Mozzicafredo e restante equipa (Mozzicafredo, 1994).

instituição local, cuja atividade se desenrola por referência a essas especificidades, sob dois riscos opostos: o de inação ou o de incumprimento de regras. A esta condição hierárquica junta-se, por sua vez, a atividade tendencialmente executiva do poder local no domínio da transformação do solo. Apesar dos regulamentos serem amplamente desenhados em sede local, e serem emitidos *em nome* da autarquia, eles estão sempre sujeitos à ratificação noutros lugares do espaço burocrático. Esta *divisão do trabalho de formação do regulamento* vai propiciar uma certa desaceleração nas dinâmicas burocráticas locais, facto que pode gerar incompatibilidades temporais entre os diferentes intervenientes no processo em causa. Foi o que se passou em MS: a temporalidade associada ao universo do investimento, mais ‘imediatista’ - definida, entre os fatores, pelas possibilidades abertas pelos ciclos económicos e os seus efeitos sobre o campo da construção civil¹⁸ - não podia *aguardar* pelo tempo burocrático – tendencialmente ‘lento’ – do Estado. É neste contexto que se configuram, também, as estratégias do poder local. A autarquia surge como uma das escalas no interior do Estado que se especializou na gestão das relações entre a esfera estatal e esfera privada. Assim, compreende-se o ajustamento dos regulamentos às *vontades* dos investidores – ou melhor, ao ritmo do mercado construtivo e imobiliário – que decorreu da *comissão*, como de muitas outras estratégias colocadas em prática pelo poder local posteriormente com o objetivo de *responder* às (im) possibilidades de investimento em MS.

No domínio da relação entre poder local e entidades ‘privadas’, basta consultar alguns estudos sobre as influências que orientam a ação municipal para dar conta que o resultado da *comissão* em MS não é um facto estranho à sociologia. A relevância dos domínios da “construção”, dos “empresários” e do “sector privado” na orientação da ação do poder local é decisiva na organização das dinâmicas do *campo de produção de oferta imobiliária*. No final da década de 1980, um grupo de investigadores nacionais (Mozzicafredo et al. 1989) mostrou que os ‘empresários’ eram o ‘grupo considerado mais influente para o desenvolvimento do Concelho’ (21,5%, contra o grupo seguinte, “associações sindicais de trabalhadores”, e muito distante dos 2,8% das ‘Juntas de freguesia’ os dos 2,0% dos ‘técnicos autárquicos’). Na mesma pesquisa, a equipa demonstra que os “empresários da construção civil” representam 13,5% no total dos “grupos sociais que exercem pressão sobre a Câmara”, valor seguido pelos 12,2% dos grupos “empresários” e “comerciantes” – em primeiro lugar desta tabela, encontravam-se as “associações desportivas, recreativas e culturais” (14,8%). Por fim, é interessante acrescentar que na variável “mediações importantes para as decisões da Câmara”, a escolha “atenção às exigências com particulares” representa a primeira escolha.

¹⁸ Para uma documentação dos ciclos de atividade económica na construção civil mais recentes no país, ver os artigos iniciais deste número da revista *Sociologia*. Para uma conceptualização de referência sobre esta matéria ver Topalov (1987).

Ainda que de forma um pouco avulsa, antes de terminar o texto não posso deixar de assinalar dois aspetos bastante distintos entre si, mas que explicam, cada um à sua maneira, o modo como ocorreu a *comissão*. O primeiro refere-se às propriedades das regras que constituíam o plano em discussão, e à ‘margem de manobra’ que elas conferem ao poder local. Como se assinalou relativamente à definição do conteúdo do PRMS, este documento assenta numa série de interpretações possíveis a propósito do território e da sociedade, apesar de se afirmarem, num dado momento, como o ponto de vista possível sobre um problema. É esta propriedade do regulamento, o seu carácter prescritivo fundamentalmente arbitrário¹⁹, que torna possível propor uma nova convenção sobre o espaço.

Finalmente, penso que é importante deixar uma nota sobre um domínio sociológico que frequentemente é deixado escapar, mas que é, sem dúvida nenhuma, um ângulo de análise muito relevante na análise da ação social: refiro-me ao campo lexical do discurso dos atores sociais. Na ausência de dados que permitam uma reflexão alargada a este propósito, pelo menos vale a pena observar a utilização de algumas palavras ouvidas na *comissão* e nos momentos subsequentes. Dos excertos dos discursos atrás apresentados são recorrentes as palavras “mercado”, “oportunidades”, “investimento”, “incentivos”, “oferta”, “procura”, “flexibilidade”.²⁰

Considerações finais. O Estado à beira-mar

O percurso que traço neste texto sobre o papel e as estratégias do Estado na transformação de MS é muito parcial. Outros eventos são centrais na consolidação do ponto de vista que aqui defendo. Sublinho alguns deles.

Nos dias que se seguiram à realização da *comissão*, o arquiteto Álvaro Siza Vieira foi convidado para desenhar um novo plano para MS: o *Plano de Urbanização de Matosinhos Sul* (PUMS). Nas palavras do arquiteto, não se tratou dum novo documento, mas do redesenho de alguns aspetos contidos no PRMS – neste novo plano, por exemplo, o uso do interior dos quarteirões deixaria de ser público e passaria a ser privado; o limite das cérceas dos edifícios aumentaram... O nome de Siza Vieira ficou, finalmente, ligado ao projeto de MS: a autarquia soube mobilizar politicamente o capital técnico e simbólico do arquiteto na formação de MS. Doravante, as estratégias do poder local no funcionamento do mercado imobiliário daquela área

¹⁹ Leia-se, a este propósito, a seguinte passagem de Pierre Bourdieu: “*Certos regulamentos determinam que os telhados não devem ter mais do que 20 centímetros. Isto é completamente arbitrário (...) Este arbitrário é gerador de uma forma específica de lucro burocrático: ou seja, o de aplicar o regulamento de forma muito rigorosa para em seguida o colocar de parte, derrogá-lo.*” (Bourdieu, 2012: 43).

²⁰ Um trabalho que propõe uma análise lexical aos discursos de diversos atores como forma de cartografia das suas representações pode ser encontrado num artigo de P.-P. Zalio (Zalio, 200).

continuaram: i) foi necessária uma cuidadosa gestão da aplicação de regulamentos de urbanização de MS durante uma década: na ausência de um plano de urbanização aprovado por todas as hierarquias estatais, foi o PDM que regulou as alterações na área; ii) a colocação em prática de instrumentos burocráticos, como a “alteração” ou a “suspensão parcial” do PUMS, para dar resposta a pedidos de novos investimentos na zona ou para combater a ‘monofuncionalidade’ residencial que tomava conta de MS; iii) a realização de uma nova área de intervenção no interior da circunscrição de MS: a *Área de Reabilitação Urbana* – ARU.

Sem deixar de parte a influência que os ciclos do sector da construção possam ter tido sobre o avanço da reconversão de MS, é impossível não assinalar as condições políticas e administrativas concedidas pelo Estado “local” à manifestação das condições associadas a esses ciclos. Nas épocas próximas da realização da *comissão* e do convite de Siza Vieira, começou um crescente construtivo notável na área; foram sobretudo grandes condomínios de habitação com elevado valor relativo de aquisição que começaram a ocupar os quarteirões de MS, em particular nas primeiras linhas junto à costa. Entre 1991 e 1996, inclusive, o total de emissões de alvarás de construção na circunscrição foi de 12; em 1997, aquele valor chegou aos 14, aos 28 em 1999, aos 13 em 2000, aos 10 no ano seguinte.²¹ Nos dados censitários de 2011, o INE, no conjunto das subsecções estatísticas que compõem MS administrativo, verifica-se que mais de um terço das construções na zona datam de 1996 em diante.

O papel do Estado na trans-formação de MS coloca a descoberto dois aspetos surpreendentes. Um deles, sublinhado logo no início do texto, tem a ver com a posição central do aparelho estatal, particularmente à escala local, na construção deste mercado imobiliário, onde produção de oferta foi marcada pela “flexibilização” regulamentar. O *laissez-faire* que daqui resulta – um ‘mercado’ livre -, não raras vezes associado à ausência do Estado, não foi mais do que uma condição de exercício de práticas construtivas que ele concedeu à promoção imobiliária. Esta *performance* estatal não é mais que o resultado da sua relação com o território: uma relação *monopolista*.²² (Topalov, 1989; Bourdieu, 2012)

²¹ Estes dados são apresentados na ‘Acta de reunião ordinária da Câmara Municipal’ de 31/07/2006, na alínea “5. Relatório sobre a metodologia de análise, de informação e actos praticados nos processos de edificação na área do Plano de Urbanização de Matosinhos Sul, desde a publicação do PDM.”

²² Numa síntese crítica das leituras de Max Weber, Norbert Elias, Charles Tilly, Philip Corrigan e Derek Sayer a propósito da génese e autonomização do Estado, Pierre Bourdieu (2012) traz para discussão um grupo de problemáticas e conceitos a este propósito. É o caso dos conceitos de ‘meta-champ’ e de ‘meta-capital’ que correspondem, respetivamente, à posição e à relação do Estado em relação aos outros campos, e ao volume e configuração de capitais particulares ao campo burocrático. Para o autor, a forma de desenvolvimento deste campo no curso da história culminou na sua constituição através de uma sucessiva acumulação de diferentes espécies de capital. Nas suas palavras, “a acumulação, pelo mesmo poder central,

O segundo aspeto, e não menos sociologicamente relevante que o primeiro, prende-se com a ação, seja ela direta ou indireta, do aparelho estatal na espacialização dos grupos sociais. A grande extensão de literatura sociológica sobre a ação do Estado – geralmente punitiva ou corretora – na organização do espaço social ao nível das classes populares, pode fazer esquecer aquilo que MS relembra: o Estado também participa na espacialização e, por isso, na reprodução das classes sociais mais capitalizadas. Matosinhos Sul passou de um espaço socialmente e urbanisticamente desvalorizado, para um espaço onde indivíduos, sobretudo de classes médias e classes médias superiores, procuram consolidar itinerários sociais ascendentes ou fugir de cenários onde a desvalorização social e residencial era um risco.

Bibliografia

- AMARO, Rogério Roque (1982), “O Salazarismo na lógica do Capitalismo em Portugal”, *Análise Social*, vol. XVIII, pp. 995-1011.
- BOURDIEU, Pierre (2000), *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Éditions du Seuil.
- BOURDIEU, Pierre (2002), *Questions de Sociologie*, Paris, Éditions de Minuit.
- BOURDIEU, Pierre (2012), *Sur l'État. Cours au Collège de France*, Paris, Éditions du Seuil.
- CORDEIRO, José M. Lopes (1989), *A indústria conserveira em Matosinhos: exposição de arqueologia industrial*, Matosinhos, Câmara Municipal de Matosinhos.
- DUARTE, Paulette (2015), “Représentations sociales, négociations et interactions: le cas de deux projets urbains à Grenoble”, *Négociations*, nº23, vol.1, pp. 137-149.
- FERNANDES, António Teixeira (1992), “Poder Local e Democracia”, *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, vol. II, pp. 29-59.
- GUERRA, Isabel (1986), “Poder local: reprodução ou inovação?”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº1, pp. 55-65.
- LEMOS, Tiago (2018), *L'espace comme croyance. La formation du quartier de Matosinhos Sul*. Tese de Doutoramento em Sociologia, Paris, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

de diferentes espécies de capital engendra uma forma de meta-capital, quer dizer, um capital que tem a propriedade particular de exercer poder sobre o capital.” (*idem*:311) É neste sentido que o Estado afirma a sua posição relativamente aos outros campos que constituem o espaço social. Distante de uma visão analítica totalitária, onde pouco há além do Estado, ou que a história da burocracia central é a história da autonomização de uma máquina total de onde se diferem todas as outras propriedades do espaço social, esta proposta pretende, ao invés, dar conta de uma série de propriedades historicamente constituídas que conferem ao campo burocrático a possibilidade de estruturar o seu funcionamento num modelo ‘*trans-champ*’. Ora, como acrescenta Bourdieu, se este meta-capital se objetiva sobretudo através do direito, torna-se mais clara e compreensível a importância de todos os movimentos dos agentes políticos em torno da regulamentação sobre o uso do solo em MS.

LEMOS, Tiago (2019), “O Estado à beira-mar. Estratégias burocráticas na formação do mercado imobiliário em Matosinhos Sul - o exemplo da Comissão de 1 de março de 1996”, *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Número temático – A construção civil numa perspetiva sociológica: enquadramento e análise, pp. 78-103
DOI: 10.21747/08723419/soctem2019a4

MADUREIRA, Nuno Luís (1998), “O Estado, o patronato e a indústria portuguesa (1922-1957), *Análise Social*, vol. XXXIII, pp. 777-822.

MOZZICAFREDO, Juan *et al.* (1994), “O grau zero do poder local”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº4, pp. 45-59.

NUNES, Sandra (2003), *Matosinhos. Monografia do Concelho – 7. As pescas e a indústria conserveira*, Matosinhos, Câmara Municipal de Matosinhos.

PEREIRA, Virgílio Borges (2005), *Classes e culturas de classe de famílias Portuenses. Classes sociais e modalidades de estilização de vida na cidade do Porto*, Porto, Edições Afrontamento.

REIS, Jaime (1984), “O atraso económico português em perspectiva histórica (1860-1913)”, *Análise Social*, vol. XX, pp. 7-28.

RONCAYOLO, Marcel (1990), *La ville et ses territoires*, Paris, Gallimard.

TATO, Josué (2008), *Memórias da indústria conserveira – Matosinhos, Leça da Palmeira e Lavra – 1899-2007*, Matosinhos, Câmara Municipal de Matosinhos.

TOPALOV, Christian (1972), “Un système d’agents économiques: la promotion immobilière”, *La Pensée*, nº166, pp. 109-141.

TOPALOV, Christian (1987), *Le Logement en France. Histoire d’une merchandise impossible*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

TOPALOV, Christian (2008), “Présentation”, *L’Année Sociologique*, 1, vol. 58, pp. 9-17.

ZALIO, Pierre-Paul (2008), “L’acteur économique et le projet urbain. De l’histoire des représentations à l’horizon d’action des entrepreneurs. Le Havre et Marseille”, *L’Année Sociologique*, 1, vol. 58, pp. 95-117.

Tiago Lemos. Instituto de Sociologia da Universidade do Porto (Porto, Portugal). Endereço de correspondência: Tiago Lemos, 9, rue des Treize, 57070 Metz, France. Email: tcastrolemos@gmail.com

Artigo recebido em 20 de julho de 2019. Aprovado para publicação em 5 de novembro de 2019.