

BREVE HISTÓRIA DE PLANEAMENTO URBANO EN PORTUGAL (1850-2000)

Jorge Ricardo Pinto

*Instituto de Ciências Empresariais e do Turismo / CHIP
Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território*

Pedro Chamusca

*Universidade do Minho
Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território*

A última hora de la tarde del 15 de noviembre de 1943, en Cova do Lagarto, en el km 65 de la Carretera Nacional N° 4, un Buick oscuro se burla y choca violentamente contra un árbol. De los seis ocupantes, uno tiene muerte inmediata. El resto son maltratados, y uno de ellos, Duarte José Pacheco, se lesiona con gravedad en su pierna derecha. Con tan solo 43 años, el entonces ministro de Obras Públicas del Estado Novo morirá al día siguiente, en el Hospital de Setúbal (Melo y Costa, 2011).

Duarte Pacheco había jugado un papel clave en el urbanismo en Portugal. Se debió a obras e infraestructuras decisivas que resumían una cierta imagen urbana para el país y a la grandeza y afirmación de Lisboa como capital de un imperio. De esta manera, durante la Exposición Colonial, que tuvo lugar en Oporto en 1934, se distribuyó a los visitantes un mapa titulado: “Portugal no es un país pequeño”, donde los territorios portugueses de ultramar se presentaron en el mapa de Europa. Estaba el imperio, una metrópolis faltaba en su escala. Eng. Duarte Pacheco había sido alcalde de Lisboa (1938-1943) y, dos veces, ministro de Obras Públicas (1932-1936 y 1938-1943), después de una experiencia gubernamental, en los primeros años de la Dictadura Militar, como ministro de Instrucción Pública (1928). Construyó caminos, puentes, presas y, en 1940, fue fundamental en la realización de la Exposición Mundial portuguesa, descrita por el piloto y escritor Antoine de Saint-Exupéry como “*la exposición más encantadora del mundo*”. En Lisboa, durante su mandato como alcalde, inventó otra ciudad, levantando el Aeropuerto, el Estadio Nacional, el Parque Monsanto, la expansión norte a Alvalade y las Gares Marítimas, entre muchas otras intervenciones, tanto en el centro de la ciudad como en su expansión suburbana.

En 1934, Duarte Pacheco también había creado la figura de los “Planes Generales de Urbanización” que, en cierto modo, comenzarán la fase moderna del urbanismo en

Portugal. A partir de entonces, se otorgarán plenos poderes a las autoridades locales, como agentes activos y actores directos para la transformación del territorio bajo su administración. La obligación de elaborar estos planes, tanto en la sede de los municipios como en todas las localidades con más de 2.500 habitantes o con un crecimiento poblacional de más del 10% entre censos, nos permitirá pasar de un período en el que prácticamente no había planes de urbanización a otro en el que se elaboraron unos 300, sólo en dos décadas, antes y después de la muerte del Ministro, asumiendo “, desde entonces, [como] los instrumentos rectores de la transformación de los *clusters* más importantes del país” (Lobo, 1995: 225). Tras la muerte de Duarte Pacheco, en 1946, se crearán los “Anteplanos de Urbanización”, que subalterarán los Planes Generales de Urbanización y asumirán únicamente la gestión pasiva, es decir, a excepción de Lisboa y Oporto (que están fuera del ámbito de aplicación de la medida), los ayuntamientos siguen siendo permanentemente incapaces, por razones financieras y jurídicas, de adoptar una postura activa, con la reducción de los preavisos al papel de los documentos reglamentarios de la acción particular.

Cuando Duarte Pacheco asumió por primera vez la cartera de obras públicas, Portugal parecía vivir todavía en el lastre de las iniciativas del lejano Fontismo, de mediados del siglo XIX. En la segunda mitad del siglo XIX, Oporto y Lisboa habían duplicado su población y las ciudades portuguesas, en general, crecieron significativamente, principalmente por un marcado desequilibrio migratorio, ya que los valores de mortalidad, y especialmente de mortalidad infantil, se mantuvieron muy elevados. Es también durante este período que Portugal verá la llegada del ferrocarril, lo que permitirá una transformación acelerada del paisaje y una transfiguración completa de las ciudades portuguesas, introduciendo en los *clusters* un nuevo competidor por espacio central, nuevas barreras y obstáculos, líneas y almacenes ferroviarios, fábricas, talleres y chimeneas, funcionando la estación como un imán de actividad industrial y vivienda para la mano de obra, tan a menudo de origen rural. Por un lado, la llegada de personas (muchos!) aumentará y diversificará la demanda de residencia, en un tiempo marcado por los problemas de privacidad y (falta de) higiene. Por otro lado, la oferta de vivienda también sufrirá cambios significativos, promoviendo una segregación espacial progresiva, a través de la creación y ampliación de áreas habitacionales para las clases populares de características industriales (patios, islas, tiendas de campaña, ...) y con la creación de suburbios ricos para la clase media alta, equipados con autocar y dinero en el bolsillo, entre *cabañas* y mansiones.

Desde el punto de vista de los instrumentos de planificación, los Planes Generales de Urbanización de Duarte Pacheco están precedidos por los Planes Generales de Mejora que siguen a un Decreto-Ley, firmado por su predecesor en el cargo, João Chrysostomo de Abreu e Sousa, el 31 de diciembre de 1864. Esta ley legal buscaba resolver un vacío en

la legislación que definía las normas para la red nacional de carreteras, pero que se omitía con respecto a las calles que no integraban ninguna carretera dentro de los pueblos. Este decreto sobre “la construcción, conservación y policía de carreteras y la apertura de calles” tenía como objetivo dar respuesta a la población y crecimiento físico de las ciudades y, por lo tanto, tendrá la higiene y la circulación como los principales objetivos y se erige en las ideas fundamentales de la urbanización europea de la época: “la decoración de la ciudad, la *libre circulación, conveniencia y seguridad de sus habitantes, la salud pública y la conveniencia de evitar la aglomeración poblacional*” (citado en Fernandes, 2005: 105). Será gracias a este decreto que, en Oporto, se creará el Plan de Mejora de 1881 (que es poco más que un conjunto de medidas únicas y sin cartografía), y el Plan General de Mejora de Lisboa en 1904, preocupado por alineaciones, anchuras mínimas y pendiente máxima de las calles, establecimiento de esquinas, ...

Tanto en los dos planes mencionados como en las intervenciones concretas llevadas a cabo en la segunda mitad del siglo XIX en las dos ciudades más grandes del país, encontramos una influencia muy significativa de las grandes obras del barón Haussmann en París. Se celebrarán inauguraciones que desgarrarían viejos tejidos de la ciudad, como las calles Mouzinho da Silveira o Nova da Alfândega en Oporto, y se aplicarán soluciones de urbanismo barroco, como en la apertura de la Avenida da Liberdade, en Lisboa. “*Boulevard*” diseñado por Frederico Ressano García, Avenida da Liberdade termina en una rotonda y en un trazado de carretera estrella, que recuerda a algunas soluciones parisinas, como la Rotonda y la Avenida da Boavista en Oporto, abierta casi al mismo tiempo.

En cualquier caso, y a pesar de algunos retrasos en relación con las experiencias internacionales, particularmente en el volumen y la escala de las intervenciones, muchas de las novedades conceptuales de principios del siglo XX llegarán rápidamente a Portugal, aunque sólo proyectadas y raramente implementadas o con pequeñas intervenciones. Es el caso del movimiento “Garden City” de Ebenezer Howard, que tendrá dos experiencias pioneras, incluso antes de la llegada de Duarte Pacheco al Ministerio de Obras Públicas. El primero, en 1915, será curiosamente con el arquitecto Barry Parker que, junto con Raymond Unwin, es uno de los arquitectos que diseñará Letchworth, la primera “Ciudad Jardín”, en 1903. Parker, que es probable que haya rescatado Oporto como refugio durante la Primera Guerra Mundial, será uno de los miembros del comité de evaluación de la propuesta hecha por la 3ª división del Ayuntamiento de Oporto para la apertura de una nueva avenida para la ciudad. El proyecto será anunciado y Parker estará al frente de la obra para la nueva avenida que será diseñada y diseñada de forma culturalista, al estilo inglés, respetando el patrimonio arquitectónico del lugar y una escala humana en los edificios. Sin embargo, el proyecto de reestructuración del centro de la ciudad, dividido en dos etapas (desde la plaza

trindade hasta la plaza de la Libertad y la Plaza de la Libertad hasta el puente Luís I), nunca se realizará en su plenitud, ya que fue visto como demasiado discreto y de poco dispositivo, permaneciendo, hoy en día, sólo una parte de los vestigios fundamentales del perímetro de la avenida diseñado por Parker. Unos años más tarde, en 1932, será el turno del prometedor arquitecto Rogério de Azevedo, autor del garaje pionero y modernista de “O Comércio do Porto” (1929), para idealizar el plan de una “Ciudad Jardín” para las afueras de Viana do Castelo, “que no se consumará debido a la apropiación, después de 1933, de la pequeña estructura urbana por el Programa de Casas Económicas que introducirá, desde una perspectiva ruralista, un conjunto de casas” (Gonçalves, 2018: 75). Es sólo a partir de los años 40 del siglo XX que el modelo “Garden City” será común en el urbanismo en Portugal.

Si el modelo “Garden City” sólo tiene unas pocas experiencias fugaces, la “Ciudad” barroca, heredera de París del siglo XIX y Chicago de Daniel Burnham, será la solución más común para intervenciones importantes de carácter público o privado, hasta la década de 1930. En este linaje encontramos, entre otros ejemplos, las propuestas pioneras elaboradas por el ingeniero Jean Claude Forestier (responsable de los jardines de París y autor de la influyente obra “Grandes villes et Systèmes de Parcs”) para una avenida marginal en Lisboa, entre las plazas de Comercio y Duque de Terceira, a raíz de una invitación realizada por el Ayuntamiento de la capital para elaborar un Plan General de Mejora (que no se realizará). Además de esta propuesta ribereña, Forestier diseñará la ampliación norte de la Avenida da Liberdade, proponiendo un sistema de parques con campos de juego, hipódromo, campo de golf, un jardín formal “à francesa” y 3 zonas construidas, construidas al estilo “Ciudad Jardín”. Otro intérprete importante de la intervención inspirado en los principios de la “City Beautiful” es el entonces muy joven arquitecto de la formación francesa, Luís Cristino da Silva, concretamente en las propuestas que realizó, en 1929, para la urbanización de Cova da Iria, a través del Plan General de Mejoras de Fátima, fundado sobre un eje de simetría, en el diseño de un jardín formal y un centro comercial, con el uso detallado de elementos vegetales, proporcionando la sublimación del santuario como punto focal. O, en su propuesta de ampliación de la Avenida da Liberdade, en Lisboa, a través del Parque Eduardo VII. Pero las principales intervenciones del primer periodo de la República no se limitaron a obras públicas y también incluyeron proyectos privados, como es el caso de la gran apuesta realizada en Estoril, en 1914, por el empresario Fausto de Figueiredo. Desde un proyecto diseñado por el arquitecto y paisajista francés Henri Martinet hasta una “Estación Marítima, Clímatérica, Termal y Sportiva”, Estoril, erigido desde un gran eje monumental, con el casino en el punto focal y un gran bulevar jardín, tomará el relevo como el primer gran proyecto turístico portugués, combinando playa, bañeras de hidromasaje y juegos de azar. En un país con una amplia costa y un clima deseable, el

turismo marítimo de baño inevitablemente alimentará, de norte a sur, muchas de las intervenciones en el periodo entre guerras, que son un ejemplo, entre muchas otras, del Plan General de Mejoras del Moledo, en 1929, y del Plan de Urbanización de Praia da Rocha, en 1935, tanto de Carlos Ramos, como del Plan de Urbanización de la Costa do Sol, desde principios de la década de 1930, que contó con la contratación de Donat-Alfred Agache, un urbanista experimentado y de buena reputación. Sobre este importante proyecto, y en particular en la nueva carretera Lisboa-Cascais, Duarte Pacheco afirmará, a través del Decreto 22.444, de 10 de abril de 1933: “El tiempo es deslinear de la mano experimentada del urbanista ya consagrado en este difícil tipo de trabajo, en el que raros son especialistas, cuyo esquema obedecerá en el *futuro todos los elementos de explotación y apreciación de la magnífica franja marginal que será atendida por nuestra primera vía turística, para que de sus excepcionales condiciones se aprovechen mejor.*” (citado en Costa, 2009).

Pero además de estos enfoques, también hay otras experiencias urbanas, tanto con respecto a la introducción de elementos de un modernismo futurista o influenciados por la “Carta de Atenas”, como algunos primeros pasos en la planificación regional. En el primer caso, destacamos la propuesta del arquitecto Cassiano Branco para la Costa da Caparica, compuesta por un vasto conjunto de mega-edificios que fueron separados por amplias avenidas, tomadas por el automóvil, el nuevo habitante de la ciudad que transformará decisivamente la intervención en el espacio urbano. El proyecto, no realizado, preveía un complejo de ocio con un canal artificial navegable, puentes y terrazas, enmarcado en un fondo por el impresionante paisaje de los acantilados fósiles de la Costa da Caparica. Para que el urbanismo fundado en la “City Radiosa” prevalezca en Portugal será necesario, sin embargo, esperar unos años más, a excepción de una u otra experiencia a pequeña escala, de la que es ejemplo el Bloque Duque de Saldanha, en Oporto, inaugurado en 1940, diseñado para resolver el problema de la vivienda. Será sólo después del 1er Congreso Nacional de Arquitectura, en 1948, que se consolidará la adhesión a los principios de la “Carta de Atenas”, hasta entonces rebajada por las autoridades públicas, más interesadas en mantener el patrimonio cultural y el tipicismo nacional que introducen el arte internacional y las novedades en la práctica de la arquitectura y el urbanismo portugués. António Ferro, en 1948, ya en el caso de su período como líder de la propaganda nacional, incluso dirá que *“ingénuos son (...) aquellos que, en nombre de un arte sin patria, se liberan del clima de su arte nacional para naturalizarse, sin darle una razón, en esta o aquella corriente que siempre tiene la base del genio nacional de este o aquel pueblo”* (citado en Pina, 1988: 97). En el año siguiente de 1949, Ferro será retirado del poder y se propondrá el primer plan “radioso” en Portugal, por los armenios Losa y Bomfim Barreiros, a Vila Nova de Gaia, seguido, dos años más tarde, por un plan preliminar de urbanización de Macedo de Cavaleiros, con

los mismos principios fundamentales: la liberación en relación con las preexistencias, una ciudad sin límites en comunión con la naturaleza, el uso de unidades vecinales y sistemas jerárquicos e innovadores de transporte, zona funcional, dentaduras muy altas localizadas y un amplio sistema de parques (Lobo, 1995).

En el segundo caso, el protagonista será el polifacético ingeniero Ezequiel de Campos, responsable del Plan General de Mejora de Póvoa do Varzim, en 1920, en el municipio donde había nacido. Campos adoptará un enfoque regional, al estilo de Patrick Geddes, en el “Prólogo del Plan de la Ciudad de Oporto”, 1932, planteando preocupaciones sobre la participación pública, un enfoque conservador de la intervención y, en particular, a una lectura regional del plan (con un radio de 30 km) para la integración del puerto de Leixões y el centro de exportación de Vila Nova de Gaia en el plan de Oporto: *“He llegado a la conclusión de que en la tierra de la futura ciudad de Oporto, desde Gaia a Infesta, desde Gondomar hasta Leça da Palmeira, hay una amplia variedad de relieves y aspectos que permiten trazar una ciudad no sólo llena de perspectivas diversas, sino también de individualidad típica. – La mitad de Oporto está aún por descubrir; es un misterio para el pueblo de Oporto”* (Campos, 1932: 29).

La muerte de Duarte Pacheco también marca un cambio en el tipo de plan a elaborar y el tipo de intervención en el patrimonio cultural. Desde el punto de vista patrimonial, hay una transición de una visión de la conservación del museo, en el que el monumento se coloca en un pedestal y todo lo que lo rodea es demolido para que se destaque en el paisaje y la fotografía (de los cuales las intervenciones, en todo el país, para las celebraciones del Doble Centenario, en 1940, son un ejemplo), para un enfoque más conservador y culturalista, liderado por una nueva generación de arquitectos y urbanistas que surgirán por encima de ese tiempo, como De Groër, Moreira da Silva u O Godinho. De Groër, junto con el portugués João Aguiar, producirá una buena parte del enorme volumen de planes de los años 40 y 50, basado en los principios de la “Ciudad Jardín”, visto por el urbanista de origen polaco y la formación francesa como la “primera base del *urbanismo moderno*”, a diferencia de la “Carta de Atenas”, que no era más que, en su interpretación, un “artículo publicitario apoyado por la *especulación de tierras rampantes*” (citado en Lobo, 1995). Por lo tanto, muchas de las propuestas de este período respondieron a un cierto encanto del “Estado Novo” por el mundo rural: se definieron limitaciones a la expansión de las ciudades, con zonas rurales de protección (a las que la formación británica de la mayoría de los técnicos no estaría relacionada); se proyectaron grupos de satélites, evocando la lógica howardiana; o varios equipos públicos fueron diseñados, rodeados de espacios verdes, organizando la vida en la sociedad.

Hasta la década de 1950, hubo, de hecho, momentos de gran actividad urbana en Portugal, fruto del impulso generado por Duarte Pacheco, a pesar de su prematura

salida. Fue un tiempo de enorme aprendizaje y experiencia, con la elaboración de muchos planes de urbanización y la influencia de técnicos internacionales de enorme preponderancia. Entre otros, destaca el prestigioso arquitecto y urbanista Marcello Piacentini, un hombre fuerte del régimen fascista italiano, al que se le reta a producir el plan para Oporto en 1939. Su nombramiento a la dirección de la obra de la Exposición Universal de 1942, que se celebrará en Roma (y que nunca se celebrará debido a la Segunda Guerra Mundial), pondrá en tela de juicio su actuación y finalmente será reemplazado por su compatriota Giovanni Muzio. En cualquier caso, la disminución en el desarrollo de los planes urbanísticos, a partir de 1951, es tal que, a finales de la década de 1960, su producción sólo fue residual, tras la acelerada reducción de las aportaciones y subvenciones estatales a los Ayuntamientos para su realización.

Fue, en el fondo, el final de mucho tiempo acercándose. Portugal estaba pasando por un período de profunda inestabilidad política, social y militar, marcado por profundas dificultades financieras que inician la acción municipal y dificultan la producción de planes y su seguimiento. Esto a pesar de la notoria preocupación por una lectura regional o nacional del territorio en detrimento de la acción urbana, tal como se establece en el III Plan de Desarrollo, donde se elabora un informe sobre planificación regional.

Sin embargo, la desregulación del mercado inmobiliario y la fragmentación administrativa promueven la aceleración del crecimiento periférico, en “mancha de aceite”, de las dos principales ciudades portuguesas. Así, inicia un proceso de metropolización y producción acelerada de un territorio de expansión urbana dispersa, hecho de fragmentos, conurbaciones y no lugares, paisajes complejos y mixtos, entre rurales y urbanos, aparentemente sin orden ni racionalidad. Una expansión urbana basada principalmente en ilegalidad, tiendas de campaña o construcciones sin licencia, pero también en la adopción del modelo de ciudad de torres, en asignaciones periféricas, tanto públicas como privadas, genéricamente con mala construcción y falta de infraestructura. Al mismo tiempo, a partir de la década de 1960, el centro de Oporto y Lisboa comenzó un ritmo de pérdida demográfica que durará hasta nuestros días, cambiando las lecturas y políticas para el espacio urbano y el núcleo de la ciudad. La democracia, que llega en la década de 1970, no revierte inmediatamente este proceso, por el contrario, basando sus intervenciones, al principio, esencialmente en una política de vivienda cuantitativa, sin especial atención geográfica, al mismo tiempo que, a lo largo de la década de 1970, en muchos municipios del país, la construcción clandestina superó a la legalizada.

Ya será en la década de 1980 cuando la vivienda ilegal y la desregulación territorial comenzarán a combatirse con mayor eficacia a través de la estructuración gradual del Sistema Nacional de Ordenación Territorial. Diseñado desde el ámbito nacional, regional y municipal, y enmarcando un amplio espectro de planes en estas escalas, el

Sistema Nacional de Ordenación Territorial también combina la posibilidad de planes intermunicipales y planes especiales de planificación espacial. Pero no fue hasta la década de 1990 que estos instrumentos de planificación territorial eran comunes en todo el país. El siglo XX terminaría con un gran evento internacional en Lisboa. Después, en 1940, de una gran exposición que celebraba el Doble Centenario junto al Tajo, en 1998, una exposición internacional celebrará el 500 aniversario de los “Descubrimientos Portugueses”, evocando los mares y océanos, y consolidándose en una enorme intervención urbana frente al río, Expo-98. Allí, Lisboa se reinventó, como había hecho Duarte Pacheco en las décadas de 1930 y 1940, construyendo un modelo de frente ribereño y paisaje urbano que servirá de faro para un volumen significativo de intervenciones urbanas en el siglo XXI portuguesas, es decir, a través del programa Polis, la política de ciudades Polis XXI y más recientemente asociada a planes estratégicos de desarrollo urbano (en las principales ciudades) o programas de acción para la regeneración urbana (en centros urbanos más pequeños).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Campos, E. “Prólogo ao plano da cidade do Porto”. Texto das Conferências proferidas em 14 e 15 de Junho de 1932 na sede da Liga Portuguesa de Profilaxia Social. 1932.
- Campos, V. y Ferrão, J. “O Ordenamento do território: uma perspetiva genealógica”. *ICS Working Papers*, 1. Lisboa, 2015.
- Choay, F. “O Urbanismo”. *Editora Perspectiva*. São Paulo, 2003.
- Costa, S. V. “O país a régua e esquadro: urbanismo, arquitetura e memória na obra pública de Duarte Pacheco”. Instituto Superior Técnico. Lisboa, 2009.
- Fernandes, M. G. “Urbanismo e morfologia urbana no Norte de Portugal”. *FAUP*, Porto, 2005.
- Figueiredo, R. *et al.* “Avenida dos Aliados e Baixa do Porto – Memória, realidade e permanência”. *Porto Vivo*, SRU. Porto, 2013.
- Gonçalves, E. “A República e a questão social da habitação no rescaldo da Guerra (1918-1933)”, en *Habitação – cem anos de políticas públicas em Portugal 1918-2018*. Agarez, R., IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. Lisboa, 2018.
- Hall, P. “Urban & Regional Planning”. *Penguin books*. London, 1975.
- Hall, P. “Cidades do Amanhã”. *Editora Perspectiva*. São Paulo, 1988.
- Lamas, J. M. “Morfologia urbana e desenho da cidade”. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa, 1992.
- Lôbo, M. S. “Planos de urbanização: época de Duarte Pacheco”. *FAUP*. Porto, 1995.
- Lobo, S. “Arquitectura e turismo: planos e projectos. As cenografias do lazer na costa portuguesa, da 1.ª República à Democracia”. Coimbra: Universidade de Coimbra. *Tese de doutoramento*. 2012.
- Lucas, R. S. H. “A regeneração urbana e ambiental de áreas de pequena indústria. Évora, caracterização e oportunidades”. Faculdade de Arquitectura de Lisboa. Lisboa, 2009.
- Melo, A. y Costa, S. “Duarte Pacheco, do Técnico ao Terreiro do Paço”. *Althum.com*. Lisboa, 2011.

Pina, P. *Portugal: o turismo no século XX*. *Lucidus*. Lisboa, 1988.

