

## A cidade e sociedade. Reflexões e episódios da mudança urbana em 50 anos da democracia em Portugal

**Ana Brandão**

ana.luisa.estevao@iscte-iul.pt

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e o Território (DINÂMIA'CET), Lisboa, Portugal.

**Para citação:** BRANDÃO, Ana – A cidade e sociedade. Reflexões e episódios da mudança urbana em 50 anos da democracia em Portugal. **Estudo Prévio** 25. Lisboa: CEACTION/UAL - Centro de Estudos de Arquitectura, Cidade e Território da Universidade Autónoma de Lisboa, dezembro 2024, p. 223-236. ISSN: 2182-4339 [Disponível em: [www.estudoprévio.net](http://www.estudoprévio.net)]. DOI: <https://doi.org/10.26619/2182-4339/25.10>

Recebido a 19 de setembro 2024 e aceite para publicação a 28 de outubro de 2024.

Creative Commons, licença CC BY-4.0: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

---

### Resumo

A 25 de Abril de 1974, Portugal estava já a entrar num processo de urbanização acelerada da sociedade e do território que se prolongou nas décadas seguintes, dando origem a um país urbano, desigual, e com expressões diversificadas dessa urbanização. Assim, tanto a instauração da democracia e das instituições democráticas se fez num período onde as transformações da sociedade estavam particularmente ligadas às transformações das cidades; como a consolidação da democracia, da ação do poder central e local democrático se fez respondendo (e muitas vezes tentando responder) às mudanças socioeconómicas e territoriais.

Assente na relação entre cidade-sociedade, o texto vai percorrer as profundas alterações ocorridas ao longo do período democrático, acompanhando quer diferentes políticas urbanas desenhadas e implementadas, quer as dinâmicas de transformação territorial que tiveram lugar em resultado ou apesar das políticas existentes. Esta leitura transversal é complementada com episódios concretos – intervenções, debates, políticas - em Lisboa, procurando as relações entre as transformações urbanísticas e as alterações sociais e económicas dos últimos 50 anos nas cidades (e no território) em Portugal.

**Palavras-chave:** Planeamento Urbano, Cidade, Mudança Urbana, Democracia.

## City and Society. Reflections and episodes of urban change in 50 years of democracy in Portugal

### Abstract

On April 25, 1974, Portugal was already entering a process of accelerated urbanisation of society and territory, which continued over the following decades, giving rise to an urban, unequal country with diverse expressions of this urbanisation. Thus, both the establishment of democracy and democratic institutions took place during a period in which the transformations of society were mainly linked to the transformations of cities, and the consolidation of democracy and the action of democratic central and local power took place while responding (and sometimes trying to respond) to socio-economic and territorial changes.

Based on the link between city and society, the text goes through the profound changes that took place during the democratic period, following the different urban policies designed and implemented at each moment and the dynamics of territorial transformation that took place due to or despite the existing policies. This overview is complemented by concrete episodes - interventions, debates, policies - in Lisbon, looking for the relationship between the urban transformations and the social and economic changes of the last 50 years in Portugal's cities (and territory).

**Keywords:** Urban Planning, City, Urban Change, Democracy.

---

### Introdução

As cinco décadas da democracia portuguesa foram marcadas por um processo de urbanização acelerada da sociedade e do território: os modos de vida rurais praticamente desapareceram, a economia terciarizou-se, a população urbana cresceu significativamente e concentrou-se sobretudo na faixa litoral norte e centro, as cidades expandiram-se e diversificaram-se os modelos e formas de urbanização do território.

Apesar da rede das principais aglomerações estar estabelecida em Portugal desde há muito, e pautar por uma certa inércia, a urbanização mais extensiva é relativamente recente, iniciando-se em meados do século 20 e crescendo a partir daí. Nos anos 1990, Teresa Barata Salgueiro (1992), notava um processo ainda em curso, com uma aceleração elevada e não particularmente estabilizado ou consolidado. As transformações estruturais do território são também da sociedade – o aumento da urbanização, da motorização e o surgimento de novas formas de povoamento é feita a par do desenvolvimento socioeconómico, com maiores rendimentos e consumos, da alteração da base económica das cidades com a expansão do sector terciário, e a



alteração de modos de vida e de mentalidades. Embora estas condições sejam transversais (pelo menos) ao mundo ocidental, em Portugal ocorrem com especificidades temporais e contextuais, às vezes marcadas por um impacto tardio de influências externas<sup>1</sup>, mas também pela intensidade ou originalidade de determinados fenómenos.

A entrada na democracia deu-se num momento em que este processo de urbanização já se tinha iniciado, mas contribuiu também para o seu desenrolar, não só porque se intensificaram recomposições sociais e económicas, mas também porque o estabelecimento das instituições democráticas e o desenho das políticas públicas se fez em resposta e tentando conduzir às transformações socioeconómicas e territoriais em curso. Este texto percorre as profundas alterações ocorridas ao longo do período democrático, a partir deste binómio cidade-sociedade, acompanhando por um lado as políticas urbanas que foram desenhadas e postas em prática, e por outro as dinâmicas de transformação territorial que tiveram lugar em resultado ou apesar das políticas existentes.

Não sendo possível fazer um estudo transversal aprofundado ou uma resenha sistemática destas mudanças<sup>2</sup>, procura-se fazer uma leitura cruzada das transformações urbanísticas e das principais alterações sociais e económicas dos últimos 50 anos nas cidades (e no território) em Portugal, encontrando exemplos concretos - intervenções, debates, políticas - em Lisboa.

### **As heranças da ditadura, a revolução e a entrada na democracia**

O 25 de abril de 1974 encontrou as cidades portuguesas num contexto de mudança: os êxodos para as grandes cidades e o crescimento demográfico marcavam já a expansão dos tecidos urbanos e mudanças nos seus perfis sociais; a crise da habitação era gritante para largas camadas da população; na economia, a terciarização também já era sentida, com os primeiros sinais do declínio da indústria e o aumento do emprego nos serviços. Estas transformações seriam ainda depois desafiadas pela chegada expressiva de população no decorrer da descolonização, aumentando a pressão sobretudo nos grandes centros urbanos e por um período revolucionário intenso.

Apesar de alguns momentos com políticas e ações fortes de planeamento<sup>3</sup>, infraestrutura e equipamento, as cidades herdadas da ditadura, e sobretudo nas zonas de expansão das principais áreas urbanas são marcadas por importantes carências. A mais premente, a habitação. Mais ou menos escondidas, das portas da cidade às suas zonas limítrofes ou extensas áreas não urbanizadas nas suas costas, bairros de lata e áreas de urbanização clandestina foram a resposta popular à forte pressão urbanística sentida nas grandes cidades e à ausência de habitação condigna, às quais se juntavam a sobrelotação de fogos em espaços centrais. Cresceram num contexto onde o Estado não foi capaz nem de prover soluções formais, nem de controlar estes assentamentos, por isso consentidos. Logo no rescaldo do 25 de Abril, manifestações e ocupações foram apenas dois efeitos visíveis de uma crise profunda de falta de casas (e de sítios dignos para viver).

O período que se seguiu à revolução caracterizou-se por uma grande instabilidade a vários níveis (político, social, económico, etc.), mas também pela implantação do sistema e das instituições democráticas, entre elas a administração pública e o poder

local. Neste âmbito, houve o lançamento de legislação estabelecendo as bases das políticas urbanas democráticas e de programas de promoção directa de habitação pública dando respostas às necessidades urgentes da população, o mais icónico o SAAL - Serviço de Apoio Ambulatório Local. No entanto, rapidamente, os apoios públicos transferiram-se do “apoio à pedra” para o “apoio à pessoa”, ou seja, para o financiamento à aquisição de habitação pelas famílias no mercado livre (FERREIRA, 2014).

### **A adesão à CEE e a modernização do país**

Da instabilidade dos primeiros anos da democracia, com crises económicas e financeiras e intervenções do Fundo Monetário Internacional em 1977 e 1983, o país entrou na década de 1980 com a perspectiva da adesão à Comunidade Económica Europeia, que ocorreu em 1986.

Passado o período pós-revolucionário, a afirmação democrática e o percurso de integração europeia coincidiram com uma maior abertura que se traduziu numa liberalização dos costumes, democratização dos gostos e novos hábitos de consumo (GOMES et al, 2012). O caminho para a adesão foi feito de várias alterações no domínio económico e financeiro com repercussões nas cidades e no território (PEREIRA; SILVA, 2008): o reforço do investimento estrangeiro e a flexibilização da economia, maior rendimento das famílias, acesso ao crédito e aumento do consumo de bens e serviços, mas também a reestruturação do sector da construção e a aposta do capital financeiro nesta área. Em concreto, o acesso ao crédito bonificado foi um forte incentivo à compra de habitação, fomentando a aquisição de habitação própria e para segunda residência, para arrendamento e de terrenos destinados à construção. A par destas reformas, o impacto da entrada no espaço europeu foi visível pela aplicação de fundos de coesão, no apoio e financiamento substancial de um conjunto de intervenções, sobretudo ao longo das décadas seguintes, de infraestruturação urbana e territorial, construção e requalificação de equipamentos de públicos de todo o tipo, operações de reabilitação e requalificação urbana.

Do lado das autarquias, a consolidação da sua ação territorial manifestou-se na prioridade à infraestruturação básica e cobertura de serviços urbanos essenciais em falta em inúmeras áreas, abastecimento de água, saneamento, estradas e arruamentos. O suporte a estas intervenções foi feito a partir da criação de um conjunto de Gabinetes de Apoio Técnico (GAT), estruturas descentralizadas da administração central, orientadas para a capacitação técnica local e que permitiram a fixação de um corpo técnico qualificado e desenvolvimento de projetos ajustados ao território. Os maiores rendimentos disponíveis abriram novos frentes ao investimento imobiliário e à urbanização de promoção privada, num período onde um incipiente sistema de planeamento territorial não teve capacidade operativa para ordenar a expansão urbana em curso, que se acentuou.

Apesar disto, foi nesta época que se iniciam importantes discussões sobre o declínio e a reabilitação dos centros das cidades, como a que se seguiu ao incêndio do Chiado em Lisboa. Enquanto nos dias seguintes à catástrofe se refletia sobre a causas da decadência de um dos corações da cidade, rapidamente o debate se centrou no modelo a seguir na reconstrução, entre visões mais patrimonialistas ou um ímpeto de modernização. Dilema resolvido com a escolha de Álvaro Siza Vieira para conduzir o

plano-projeto que seguiu uma reinterpretação do pombalino, num lento processo de reconstrução que manteve o comércio e a habitação no centro da cidade, mas alavancou a recomposição social da área.

### **O otimismo e o crescimento**

Nos anos 1990, consolida-se a integração europeia de Portugal. Em 1992, o Centro Cultural de Belém, edifício que acolheu a primeira presidência da União Europeia (à época CEE), foi um símbolo desse desígnio, mas também da capacidade do estado da construção da grande obra pública. A época foi marcada pelo otimismo do final do século e pela continuidade de políticas económicas com vista à construção de uma base económica e social sustentada num modelo europeu, mas também global e competitivo. A aposta manteve-se na modernização do tecido económico, na infraestruturização de suporte ao desenvolvimento - transportes, acessibilidade, comunicações e energia – mas também de suporte às funções urbanas (MATEUS, 2013).

O aumento da mobilidade foi determinante para a transformação territorial e para o aparecimento de novas morfologias urbanas e suporte de determinadas formas de habitar. A democratização e banalização da aquisição de automóvel por largas camadas da população foi complementada por um forte investimento nas infraestruturas rodoviárias, reconfigurando a distribuição espacial da habitação, mas também estruturando o desenvolvimento da atividade económica (da produção, distribuição e consumo). Mesmo nos territórios onde as grandes redes arteriais não chegaram, a rede viária existente foi o suporte mínimo para a estruturar a urbanização crescente: “A estrada-rua é o elemento mais banal das formas e processos de urbanização em Portugal” (DOMINGUES, 2009: 13). Esta dinâmica, não articulada com a programação urbanística deste crescimento, permitiu a expansão urbana e a fragmentação dos tecidos, seja em modelos centrífugos em mancha de óleo, seja outros lineares, mais difusos e extensivos.

No planeamento, foi aprovada a legislação de regulamentação aos Planos Diretores Municipais (PDM), Planos de Urbanização e Planos de Pormenor, na sequência dos quais foram elaborados PDM para todos os municípios do país, num período de tempo reduzido, instituindo um conjunto de regras para a ocupação do solo, até então muito casuísticas (CAVACO et al, 2022). Pela primeira vez, todo o território - fosse urbano, urbanizável ou rústico - estava sujeito a regras determinadas.

A intervenção pública foi visível particularmente neste período, num conjunto de iniciativas e programas que visavam a qualificação do território (alguns com financiamento europeu) com objetivos de: reforçar as qualidades das cidades médias e de uma rede urbana policêntrica e mais equilibrada (PROSIURB - Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos Planos Diretores Municipais - 1994); apoiar operações de reabilitação e renovações urbanas em centros históricos (PRAUD - Programa de Renovação de Áreas Urbanas Degradadas); ou promover a qualificação urbana e dinamização económica em bairros e zonas degradadas da AML e AMP (Iniciativa Comunitária URBAN). O investimento público na promoção direta de habitação foi retomado com os programas PIMP - Plano de Intervenção a Médio Prazo (1987) em Lisboa e PER – Programa Especial de Realojamento (1993) nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, com o propósito de erradicar os bairros precários (“de barracas”). Este último foi particularmente expressivo,



o seu êxito numérico e rapidez, foram construídos mais de 30 mil fogos em menos de 10 anos, contrasta com críticas às soluções mais frequentes para a sua implementação, de construção de bairros sociais de grandes dimensões segregados, descartando a necessidade da sua integração urbana e social na cidade consolidada (SANTOS et al, 2014).

Cobertas, grosso modo, as necessidades básicas territoriais, o investimento público (com apoio europeu) reorientou-se para a construção de equipamentos, escolares, de saúde, culturais, desportivos, etc., reestruturando com a nova oferta, quer as áreas urbanas já existentes, quer suportando novas frentes de urbanização. Ainda que se possam questionar se estas ações foram acompanhadas pelas políticas públicas adequadas, ou se induziram o tipo de desenvolvimento pretendido, elas espelharam uma forte ação do estado democrático, central e local, na produção do território urbano.

A recuperação económica e o maior rendimento disponível das famílias proporcionou o aumento do consumo de bens e serviços, a par de inovações significativas nas formas de comércio e distribuição. O aparecimento de grandes superfícies comerciais, super e hipermercados e centros comerciais, alterou não só os hábitos de consumo e de lazer dos portugueses como a própria paisagem e dinâmica urbana. Primeiro localizados em áreas centrais, como galerias comerciais em prolongamento da rua; mais tarde, perto de eixos de grande acessibilidade viária e mais periféricos, os centros comerciais, como grandes equipamentos, passaram frequentemente a mobilizar a criação de novos espaços de centralidade com urbanização associada. Disputaram com os centros tradicionais, não só a atividade comercial (não raras vezes acusados de matar o comércio de rua), como também a atividades de lazer e recreio e mesmo socialização, mimetizando no seu interior espaços públicos tradicionais – ruas, praças – tratados e geridos para o conforto do consumo. Da discussão polémica do conjunto das Amoreiras, ainda nos anos 1980, onde o novo programa se juntava a uma arquitetura iconicamente pós-moderna), à normalização e dispersão de grandes superfícies nos principais centros urbanos e nós infraestruturais metropolitanos, o centro comercial tornou-se uma peça essencial nas dinâmicas urbanas.

### **A Expo '98, a cidade da exceção e do empreendedorismo**

No final dos anos 1990, a organização da Exposição Internacional de Lisboa, Expo'98, trouxe mudanças para os modelos de produção da cidade, e deu visibilidade a novas temáticas, como o lazer, o ambiente, a projeção internacional, que até essa época não tinham sido prioridade da administração local e central. O simbolismo da intervenção será reconhecido: "o projecto de um novo paradigma da sociedade portuguesa" (BRANDÃO, 2005: 233).

A intervenção seguiu a linha dos projetos urbanos já desenvolvidos noutras cidades europeias, em espaços ribeirinhos e/ou motivadas por grandes eventos, integrados em modelos competitivos de cidades. A organização do evento foi combinada com uma operação urbana mais alargada em torno da criação de uma nova área de centralidade multifuncional para Lisboa, grandes investimentos em infraestruturas, sobretudo de mobilidade, e coordenada por uma agência pública criada especialmente para gerir o pré e pós exposição (a Parque Expo), com competências e procedimentos especiais.

A experiência da Expo'98 definiu novos standards nas transformações urbanas, numa perspetiva de “qualidade de vida” sobretudo a partir da valorização do espaço público e da qualificação ambiental. O modelo de desenvolvimento urbano baseado nos grandes eventos internacionais foi replicado noutras iniciativas na década seguinte – Porto 2001 Capital Europeia da Cultura, Euro 2004 de Futebol, etc. – com resultados efetivos muito distintos e mantém-se ainda na agenda de certos atores (vejam-se os exemplos recentes das Jornadas Mundiais da Juventude ou da *WebSummit* em Lisboa) ainda que com uma retórica mais centrada nos ganhos económicos e não na transformação urbanística direta.

### **A transição do milénio - A qualidade de vida e as cidades do lazer**

Em 1998 é publicada a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU)<sup>4</sup>, regulamentada pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)<sup>5</sup> em 1999. Em conjunto, os diplomas definem as bases do sistema de gestão territorial, estruturados e articulados em vários níveis e os instrumentos de gestão territorial que o concretizam. Apesar disso, a produção do território urbano continuou a ser marcada pela dispersão residencial (com uma diversidade tipológica e de classes sociais) associada a outros fenómenos de deslocalização produtiva, concentrações terciárias e novas acessibilidades. A dispersão da urbanização ultrapassou os perímetros urbanos, em sucessivas frentes que têm em comum a descontinuidade ou a fragmentação.

Foi assente nesta visão de um “país desordenado” (BAPTISTA, 2008) que temáticas como o ambiente e a qualificação urbana ganharam relevância nas políticas públicas, com destaque para o programa Polis - Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades. Herdeiro direto da experiência da Expo '98, o programa replicou a ideia do “espaço público de qualidade” num conjunto significativo de cidades médias e metropolitanas através de operações de requalificação urbana e ambiental que se traduziram em frentes de água, parques urbanos e centros históricos e mesmo em cidades que não estando integradas neste programa, foram desenvolvendo projetos inspirados na “marca Polis”. Ainda que marcado por vários avanços e recuos, e por críticas às formas de atuação e projetos apoiados, o programa produziu um conjunto significativo de alterações bastante relevantes para as cidades em causa. Apesar de um modelo de gestão comum, a diversidade de contextos urbanos e as contingências locais foram determinantes para explicar os diferentes resultados atingidos (PINTO; BRANDÃO, 2023). Esta “cidade do lazer” tem associada novos estilos de vida, padrões, hábitos de consumo que se expandem pelo território e expectativas das classes médias urbanas que foram crescendo na democracia. A maior disponibilidade de tempo livre (a par de outras mudanças sociais importantes) e o aumento da mobilidade possibilitam usos associados ao lazer e atividades ao ar livre — passear à beira-rio, atividade física, atividades culturais, etc.

### **O retorno ao centro e a reabilitação urbana**

No mesmo período, a atenção sobre os centros históricos e o incentivo à reabilitação urbana foram promovidas por várias iniciativas, quer do Estado Central, mas sobretudo através municípios, que priorizaram a requalificação do tecido urbano histórico e o apoio



às ações de reabilitação de edificado privado. Com este propósito, diversos mecanismos e instrumentos de gestão urbanística foram criados<sup>6</sup> – sociedades de reabilitação urbana, áreas e operações de reabilitação urbana – e benefícios fiscais. Estas ações foram em parte, uma resposta ao processo de expansão urbana, com saída de população desinvestimento e declínio das zonas históricas. Mas também beneficiaram de um contexto de maior valorização económica destes territórios, alinhada com a retórica da qualidade do ambiente urbano associada ao turismo, lazer, atividades criativas, consumo e investimento.

Em alguns casos, sobretudo nas grandes cidades, a tendência foi acompanhada por um movimento de regresso às áreas centrais de população jovem e qualificada, introduzindo novas perspetivas e usos sobre bairros centrais, embora sem corresponder a um efetivo “repopoamento” da cidade. Aliás, as iniciativas de reabilitação urbana, apesar do mote do “voltar ao centro” e da atenção à desertificação dos centros, raras vezes tiveram efetivamente atenção às condições de vida e à manutenção das populações existentes para se centrarem na requalificação física de edifícios e espaços públicos.

### **A Crise, a contenção urbana e os pequenos projetos**

No início da década 2010, sentiram-se de forma clara no país os efeitos da crise e económica financeira global, e vários constrangimentos (institucionais, orçamentais e económicos) tiveram impactos profundos no panorama urbano e arquitetónico português. A vaga de políticas de austeridade levou a reorganizações institucionais e fortes restrições no financiamento: os grandes projetos (novo aeroporto de Lisboa, alta velocidade, etc.) foram cancelados ou postos em espera, questionou-se a dispersão de investimentos anteriores em infraestruturas e equipamentos públicos, o investimento público e privado foi fortemente reduzido e o sector da construção teve quebras muito acentuadas. A reorganização administrativa das freguesias (2013) desenhou um novo mapa, mas não correspondeu, salvo raríssimas exceções como Lisboa, a uma nova forma gerir o território.

Neste contexto, o discurso e as políticas condenam o modelo de urbanização anterior, da expansão, da construção nova e do crescimento. A contenção da na economia, nas finanças públicas e pessoais, passa também a ser promovida pelas políticas urbanas, com alterações legislativas<sup>7</sup> que visam a reforma da política pública dos solos a fim de restringir os perímetros urbanos, controlar a edificação dispersa, fomentar a reabilitação e regeneração urbana em detrimento de nova construção. A reabilitação urbana ganha assim novo ímpeto também apoiada por um conjunto de medidas para agilizar<sup>8</sup> as operações de reabilitação e reconstrução urbana, apoios financeiros e incentivos fiscais, mecanismos de atração de investimento estrangeiro nestas áreas.

No caso de Lisboa, a produção da Estratégia de Reabilitação Urbana de Lisboa 2011-2024 elencou um largo conjunto de medidas e programas de apoio incidindo quer nas formas de atuação da autarquia, quer no incentivo à intervenção de privados. Nele incluem-se por exemplo, a definição da Área de Reabilitação Urbana (ARU) de Lisboa para grande parte da área consolidada da cidade, a extensão da área de atuação da Sociedade de Reabilitação Urbana para os limites da ARU e o programa Reabilita Primeiro Paga Depois, destinado à alienação de edifícios municipais para reabilitação por privados<sup>9</sup>.

Noutra esfera, ensaiaram-se respostas alternativas à crise. Municípios procuraram investimentos diferenciadores, mas com financiamento muito limitado e uma maior proximidade com os cidadãos, com o crescimento de iniciativas como os orçamentos participativos, e em parceria com a sociedade civil, como o Programa BipZip, em Lisboa. Também da parte dos profissionais, em coletivos multidisciplinares, houve exemplos de uma procura de ultrapassar as limitações da encomenda privada e de enveredar por práticas exploratórias de pequena escala com trabalhando com comunidades.

### **O turismo, a “nova” economia das cidades**

O contexto de restrição de investimento e de austeridades nas políticas não afastou a narrativa da competitividade e da atratividade (das cidades). Pelo contrário, num período de poucos recursos, a capacidade de captar e garantir investimento mostrou-se crucial.

Os sinais de recuperação económica e financeira foram sentidos a meados da década de 2010, com uma maior importância das atividades turísticas e imobiliárias direcionadas para um mercado internacional. O turismo afirmou-se como uma atividade essencial para muitos territórios, desde logo para o município Lisboa, ocupando diversos espaços e áreas da cidade, mas com impactos noutros espaços metropolitanos. Facilitado pela entrada das companhias aéreas de baixo custo, pela facilidade de acesso e partilha de informação através da internet e das redes sociais, pelo crescimento de alojamentos turísticos através de plataformas digitais (como a Airbnb), o turismo das grandes cidades explorou os ativos locais – como o clima, a comida, a segurança, a hospitalidade, o custo de vida acessível – e Portugal destacou-se em vários rankings de turismo internacional (CRUZ; GATO, 2023).

O turismo em Lisboa beneficiou de um conjunto de investimentos públicos e privados na reabilitação urbana de zonas centrais e na requalificação de espaços públicos que contribuíram, entre outras coisas, para a melhoria da imagem da cidade. Em particular, a transformação da frente ribeirinha, um processo contínuo há já pelos menos duas décadas, foi intensificada com a abertura de novas zonas de lazer em contacto com o rio e arquiteturas de referência, entre equipamentos públicos, edifícios de serviços e residenciais de luxo, apostando na diferenciação do território.

A “colonização” da cidade pela atividade turística deu-se a vários níveis, sendo o mais visível o da disputa da oferta residencial, entre a procura de casa para habitar (seja aluguer ou aquisição) e o investimento para alojamento local, agravando a pressão nos mercados habitacionais e a subida dos preços no imobiliário (PEREIRA, 2022). Também ao nível da oferta comercial, há uma reorientação para o público visitante, com restauração, lojas de produtos típicos e souvenirs e presença de cadeias de retalho, que em certas áreas se torna mono-funcional. Nos espaços públicos e alguns meios de transporte, a sobrecarga de utilização é visível, com episódios de congestão. A turistificação e os seus efeitos são contestados pelas populações locais, embora com pouca resposta de restrições por parte dos poderes públicos.

### **A crise da habitação**

A par da subida do turismo e da recuperação económica tornam-se visíveis os efeitos de uma crescente crise de habitação. As profundas alterações legislativas e de mercado

imobiliário que a crise e a sua resposta provocaram, conjugadas com um contexto internacional favorável ao investimento estrangeiro no mercado nacional, fomentaram a sua transformação em ativo financeiro, e dirigiram muito do investimento para segmentos de luxo ou para alojamento turístico, pressionando a oferta existente e subindo os preços. Primeiro nos centros e estendendo-se progressivamente aos territórios envolventes, a crise atinge diversas camadas da população, não só os mais carenciados, mas também a classe média, estudantes universitários, professores deslocados, jovens em início de vida independente, emigrantes etc...

Em resposta, foi lançado um conjunto de iniciativas no âmbito das políticas de habitação – Nova Geração de Políticas de Habitação (2017) e a Lei de Bases da Habitação (2019) com novos instrumentos de regulação e intervenção (mais tarde apoiadas por programas de financiamento ainda em curso, como os do Plano de Recuperação e Resiliência), com vista à garantia de acesso à habitação por todos, não só para grupos mais vulneráveis, mas também para outros, através do arrendamento acessível, e mantendo o foco na reabilitação urbana. Os resultados tangíveis destas medidas são, à data, difíceis de avaliar.

Em 2020, a **pandemia global** marcou uma nova crise com fortes efeitos territoriais, com imagens impensáveis de cidades paradas e ruas desertas. O confinamento obrigou ao confronto com o espaço doméstico, onde se sobrepuseram os espaços de trabalho e de lazer e a proibição de deslocações manteve populações restritas aos seus bairros e às amenidades que aí existiam (ou não). A quebra acentuada da atividade económica presencial, o fecho do comércio não essencial e da restauração, a paragem do turismo, reduziram as dinâmicas urbanas e tornaram-se evidentes desigualdades sociais e espaciais. Em concreto, a evidência da precariedade habitacional de várias populações (LAGES, JORGE, 2020), seja na sobrelotação de alojamentos, precariedade das próprias habitações ou situações de sem abrigo.

Na reflexão sobre o futuro das cidades no pós-pandemia abriram-se novas possibilidades à reorganização do sistema urbano, pela generalização do teletrabalho e por uma diminuição das deslocações pendulares, pelo reavivar das redes e dos espaços da proximidade, da importância dos espaços abertos para a saúde mental, etc. E embora muitos destas tendências estejam a ser objeto de políticas e intervenções concretas, o retorno à “normalidade” das cidades não significou uma mudança de paradigma no seu funcionamento quotidiano.

Na saída da crise pandémica, a crise da habitação agudiza-se e torna-se cada vez mais visível no debate e na vida pública: reportagens, manifestações, histórias de pessoas de diferentes estratos e condições sociais. Na comemoração dos 50 anos da democracia, a habitação volta a ser um problema premente da sociedade portuguesa. “O problema já não é a falta de casas, mas a dificuldade de as colocar no mercado a preços adequados aos rendimentos do Portugueses” (TRAVASSO, 2023; 88).

A par da crise da habitação, um outro conjunto de dinâmicas de transformação territorial acompanham a recomposição social e económica das cidades, sobretudo nas grandes áreas metropolitanas. Sejam a relevância crescente das economias de plataforma, do comércio online, do trabalho híbrido com impactos relevantes para as formas de consumo e de deslocação na cidade e na alocação de espaços a estas funções; as novas dinâmicas migratórias que alimentam crescimentos territoriais e económicos, mas também o aumento de tensões sociais ou a crescente relevância das mobilidades urbanas suaves e da consciência e ativismo ambiental.

## Reflexões Finais. O Portugal urbano e (alguns d)os desafios em aberto

A entrada de Portugal no período democrático aconteceu num momento de grandes mudanças que não abrandaram ao longo das últimas décadas - a transformação social e territorial é inegável e evidente no país inteiro, embora com óbvias variações e particularidades locais. Da expansão, à explosão<sup>10</sup> (e implosão) urbana resulta uma “sobreposição de camadas - dos processos arcaicos aos pós-modernos - tão complexa e de geografias tão variáveis: mal terminavam os grandes (mas poucos) bairros sociais e ainda se tratavam muitos outros ditos de “génese ilegal”, e já estavam as autoestradas, as atividades logísticas, os shoppings e *multiplexs*, os parques temáticos, golfe, condomínios, etc., a colonizar os *hinterlands* entre cidades; formando novas centralidades *ad hoc* e vias rápidas urbanas, à mistura com as salvaguardas dos centros históricos e reservas ecológicas.” (PORTAS et al, 2003).

O sistema urbano originado por estes processos é marcado por dinâmicas territoriais desiguais. O Portugal arquipélago identificado por Ferrão (2003) no início do milénio, resultado das dinâmicas transformadoras dos anos 1990 – uma rede composta pelas regiões metropolitanas de Lisboa e Porto, o litoral urbano algarvio e várias cidades de pequena-média dimensão no litoral como do interior – mantém-se, mas com um novo desenho. O contraste entre o litoral e interior está mais diluído, algumas cidades de média dimensão também perdem dinâmica, enquanto outras áreas centrais de cidades ganharam novas população (PINTO, 2023).

Se durante muito tempo a prática do urbanismo e da produção do território foi marcada por um enquadramento legislativo e institucional deficiente ou parcial, o período democrático perseguiu a definição (e ajuste e reajuste) do sistema de gestão territorial e administrativo onde as autarquias ganharam poder e instrumentos para decidir a transformação do seu território. Ao mesmo tempo, o Estado central implementou uma forte política de infraestruturização e construção de equipamentos, mas que raras vezes se fizeram de forma concertada e ultrapassando as lógicas sectoriais. Apesar da constituição deste quadro normativo e dos investimentos transformadores, a liderança do “sentido” e do “local” da urbanização mantiveram-se (e mantêm-se) dependentes das prioridades da iniciativa privada e de interesses particulares, e como não poderia deixar de o ser, dependentes das dinâmicas económicas e sociais, globais e locais.

Os desafios da sociedade de hoje (e do futuro) têm manifestações e implicações espaciais e territoriais óbvias, sejam os impostos pela crise climática e necessidade de descarbonização, pela limitação e pressão crescente sobre os recursos naturais, pela transição digital, pelas migrações e outros conflitos, que trarão alterações importantes às formas, dinâmicas e atores da produção de urbanização. Como alavancar uma transição para modelos territoriais mais sustentáveis, mas que sejam também promotores de justiça espacial, combatendo as desigualdades sociais e económicas?

Apesar desta evidência, com poucas exceções, a definição e discussão de políticas urbanas para lidar com estas complexas e interrelacionadas problemáticas, está bastante afastada das prioridades e do debate público. E mesmo quando, como no caso da habitação, se tratam de temas prementes da sociedade que invadem a agenda pública, faltam reflexões territorializadas. Ou seja, que tenham em conta as especificidades de cada contexto, seja nos problemas que é necessário atender, quer nos recursos disponíveis para empreender a mudança; e que promovam um verdadeiro

ordenamento do território, ultrapassando soluções sectoriais e incluindo dimensões económicas, sociais e culturais de forma consistente.

Celebrando o meio século da democracia, é essencial refletir sobre quais modelos de intervenção e quais as políticas urbanas e lógicas de governação, que possam dar resposta às novas transformações, mas também garantir a qualidade de vida nas vastas áreas urbanizadas nas últimas décadas. Repensar a centralidade do planeamento público, ajustado à composição múltipla da sociedade numa época de grandes desafios é uma tarefa em mãos (REIS; DRAGO, 2024).

Mas também é importante abrir arenas de debate e com isso contribuir para a construção de opiniões públicas mais informadas e exigentes, com maior consciência das expectativas e das possibilidades de ação. A participação de uma sociedade civil ativa é essencial para a construção de consensos, ou na falta destes, de compromissos sobre as prioridades e oportunidades para os investimentos necessários e para o desenho da concretização desses projetos.

## Agradecimentos

Ana Brandão agradece o apoio concedido pela Fundação para a Ciência e Tecnologia através do Plano de Investigação 2022.00352.CEECIND (<https://doi.org/10.54499/2022.00352.CEECIND/CP1750/CT0008>).

## Bibliografia

- BAPTISTA, Idalina – O Programa POLIS e o país ‘desordenado’: percepções sobre governança e planeamento urbano em Portugal. In CABRAL, Manuel Villaverde; SILVA, Filipe Carreira da; SARAIVA, Tiago (eds.) - **Cidade & Cidadania. Governança urbana e participação cidadã em perspectiva comparada**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2008.
- BRANDÃO, Pedro – **Ética e profissões, no Design urbano. Convicção, responsabilidade e interdisciplinaridade. Traços da Identidade Profissional no Desenho da Cidade**. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2005. (Tese de Doutoramento em Espacio Público y Regeneración Urbana).
- CAVACO, Cristina; MOURATO, João; COSTA, João Pedro; PEREIRA, André; VILARES, Elisa; MOREIRA, Patrícia; MAGALHÃES, Marta – **Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional em Portugal**. Lisboa: Direção-Geral do Território, 2022.
- CRUZ, Ana Rita; GATO, Maria Assunção– “Living like a local”: Turistificação do espaço urbano em Portugal, alojamento local e resposta das políticas públicas. **Anais Brasileiros de Estudos Turísticos - Brazilian Annals of Tourism Studies**. 13, 2023, p. 1-11. Disponível em <https://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10403084>
- DOMINGUES, Álvaro (coord.) – **Cidade e democracia: 30 anos de transformação urbana em Portugal**. Lisboa: Argumentum, 2006.
- DOMINGUES, Álvaro – **A rua da estrada**. Porto: Dafne Editora, 2009.
- FERREIRA, António Fonseca – Anos de 1970-1980: do Fundo de Fomento da Habitação ao Instituto Nacional da Habitação. In PORTAS, Nuno (coord.) - **Habitação para o Maior Número: Portugal, os anos de 1950-1980**. Lisboa: IHRU, 2014.
- FERREIRA, Vítor Matias – Lisboa - **A Metrópole e o Rio. Centralidade e Requalificação das Frentes de Água**. Lisboa: Bizâncio, 1997.



- FERRÃO, João – Dinâmicas territoriais e trajectórias de desenvolvimento: Portugal 1991-2001. **Revista de Estudos Demográficos**. 34, 2003, p. 17-25. Disponível em <https://www.ine.pt/xurl/pub/137970>
- GOMES, Paulo Varela; FIGUEIRA, Jorge; BAÍA, Pedro – **Anos 1980**. Porto: Circo de Ideias, 2012.
- LAGES, Joana Pestana; JORGE, Sílvia (coords.) – **Crise Pandémica e Crise na Habitação - Mulheres em foco**. Lisboa: DINÂMIA'CET-ISCTE, 2020.
- MATEUS, Augusto (coord.) – **25 anos de Portugal europeu: A economia, a sociedade e os fundos estruturais**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013.
- PEREIRA, Margarida; SILVA, Fernando Nunes da – Modelos de ordenamento em confronto na área Metropolitana de Lisboa: cidade alargada ou recentragem metropolitana?. **Cadernos Metrópole**. 20, 2012, p. 107-123. Disponível em <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8657>.
- PEREIRA, Sandra Marques – Regulation of short-term rentals in Lisbon: strike a balance between tourism dependence and urban life. **Urban Research & Practice**, 15:4, 2022, p. 477-504.
- PINTO, Paulo Tormenta; BRANDÃO, Ana (eds.) – **Os grandes trabalhos e o desejo da cidade de exceção**. Porto: Circo de Ideias, 2023.
- PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro; CABRAL, João – **Políticas urbanas: tendências, estratégias e oportunidades**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.
- PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro; CABRAL, João – **Políticas urbanas II: transformações, regulação e projectos**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.
- PINTO, Luísa – Ainda há ilhas de dinamismo no oceano despovoado que é o interior. **Público** 03/08/2023). Disponível em: <https://www.publico.pt/2023/08/13/sociedade/noticia/ha-ilhas-dinamismo-oceano-despovoado-interior-2058284>
- REIS, José; DRAGO, Ana (coord.) – **O Regresso do Planeamento. Percursos e perspetivas sobre planeamento público em Portugal**. Coimbra: Actual Editora, 2024.
- SALGUEIRO, Teresa Barata – **A Cidade em Portugal Uma Geografia Urbana**. Porto: Edições Afrontamento, 1992.
- SANTOS, Ana Cordeiro; TELES, Nuno; SERRA, Nuno – **Finança e Habitação em Portugal**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2014.
- SCHMID, Christian; STREULE, Monika (eds.) - **Vocabularies for an Urbanising Planet: Theory Building through Comparison**. Basel: Birkhäuser, 2023.
- TRAVASSO, Nuno – 5\_Habitação. O Pilar que falta edificar. In CARDOSO, Margarida David (coord.) – **E Depois da Revolução, Cinco Décadas de Democracia**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2023, p. 85-104.

<sup>1</sup> Por exemplo, enquanto na Europa desenvolvida os processos de terciarização da economia intensificaram-se a partir de 1965-1975, em Portugal, apenas deram em plena década de oitenta (FERREIRA, 1997).

<sup>2</sup> A este título ver os trabalhos “Cidade e Democracia” (DOMINGUES, 2006) ou “Políticas Urbanas” (PORTAS et al, 2003, 2011) ou a série documental “Portugal um retrato social”.

<sup>3</sup> Como por exemplo, a obrigatoriedade de elaboração de Planos Gerais de Urbanização introduzida nos anos 1930, ou as diversas políticas produtoras de habitação pública.

<sup>4</sup> Lei nº 48/98, de 11 de agosto, 1998.

<sup>5</sup> Decreto Lei nº 380/99, de 22 de setembro, 1999

<sup>6</sup> SRU - Decreto-Lei nº 104/2004, de 07 de maio; ARU e ORU. Regime Jurídico da Reabilitação Urbana - Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de outubro

<sup>7</sup> Lei de Bases Gerais da Política Pública dos Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei nº 31/2014, de 30 de maio) e Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio).



<sup>8</sup> Em 2012, a Lei n.º 32/2012 de 14 de agosto, procedeu à alteração ao Decreto-Lei n.º 307/2009 aprovando medidas destinadas a agilizar e a dinamizar a reabilitação urbana.

<sup>9</sup> Mais tarde, considerou-se que o programa facilitou a conversão de imóveis habitacionais para alojamento local, em detrimento da atração ou retenção de residentes permanentes na cidade.

<sup>10</sup> A explosão da cidade leva também as dificuldades de definir, nomear, entender os resultados do fenómeno urbano. É ver-se a discussão na literatura recente sobre a profusão de denominações de cidades que a tentam caracterizar ou interessante debate sobre a urbanização planetária e os processos e padrões da urbanização (SCHMID; STREULE, 2023)