

O planejamento urbano de Londres (1943 – 1947)

Maria Cecilia Luchese

Arquiteta e Urbanista, doutora em Teoria e História do Urbanismo pelo IAU-USP, Rua José Maria Lisboa, 826 ap. 52, CEP 01423-001, São Paulo, SP, (11) 984.441.648, mclcm2007@gmail.com

Resumo

Este artigo apresenta o desenvolvimento do planejamento urbano implantado na Inglaterra, e em particular, no Condado de Londres, no segundo pós-guerra, período em que o town planning chegou a seu auge na Inglaterra. Analisa o Plano do Condado de Londres, desenvolvido pelo London County Council e por Patrick Abercrombie, que serviu de modelo teórico ao desenvolvimento de planos diretores urbanos na Inglaterra e no exterior, e também no Brasil.

Palavras-chave: planejamento britânico, planejamento urbano no pós-guerra, Patrick Abercrombie.

Os primórdios: constituição do território administrativo de Londres¹

O crescimento de Londres no século XIX trouxe consigo um considerável aumento nos problemas urbanos. A extensa área urbanizada não tinha uma administração central e era formada por setenta e oito paróquias ao redor da antiga Londres, isto é, a City. Parte dessas paróquias estava sob jurisdição de cidades localizadas longe deste aglomerado urbano, como Middlesex, Kent e Surrey. Desta forma, tanto a City, quanto as paróquias, estavam submetidas a diferentes leis e serviços urbanos e de infra-estrutura que tinham sido outorgados a um grande número de pequenos órgãos comunitários, cada um deles cobrando taxas de serviços diferenciadas. Havia também alguns órgãos supra-municipais, que tinham atribuições setoriais e que atendiam à toda região, como era o caso do Comissariado Metropolitano de Esgoto (Metropolitan Commissioners of Sewers).

Em 1855 os órgãos locais foram abolidos pelo Parlamento Britânico, paróquias agrupadas em agências distritais se constituíram como

administrações locais e também foi criado um órgão central, a Agência Metropolitana de Obras (Metropolitan Board of Works), com a participação de membros eleitos pela agência de gestão da City (City Corporation), pelas agências distritais e pelas sedes paroquiais (vestries).

A área sob a jurisdição da *Metropolitan Board of Works* – MBW foi denominada “Metrópole”. A MBW realizou várias obras, como a reparação e expansão da infra-estrutura de água e esgoto e construção de reservatórios de água. Também abriu várias ruas, ergueu pontes sobre o rio Tâmisa, criou parques públicos e adquiriu terrenos vagos na área metropolitana.

Foram também dados à agência alguns poderes de controle edilício e urbano e de forma ainda incipiente, o poder para derrubar cortiços (slum clearance).

Mesmo assim Londres ainda não tinha se transformado em um Condado, um estatuto jurídico de administração territorial na Inglaterra como os estados no Brasil. Não tinha um representante da

¹ O histórico apresentado nesse item apoia-se em JACKSON, 1965.

Coroa (Lord Lieutenant), delegado ou corte de justiça. Para fins jurídicos a City era um condado e as outras áreas estavam subordinadas a condados formados por outras cidades de maior porte.

Para que Londres tivesse seu conselho administrativo foi criado o Condado de Londres, cujo território abrangia aproximadamente aquele que já estava sob jurisdição da Agência Metropolitana de Obras. Em 1889, portanto, foi criado o London County e o London County Council, ou seja, o Condado de Londres e o Conselho do Condado de Londres, e o que era considerado “metrópole” passou a ser esse condado.²

O Condado de Londres desde sua criação teve particularidades em relação aos outros condados da Inglaterra. Sua atuação administrativa se dava sobre uma grande área edificada, sem área rural. Não houve fidelidades ou privilégios a serem concedidos a senhores rurais como em outros condados e os membros de seu conselho tinham profissões eminentemente urbanas, como comerciantes, homens de negócios e profissionais autônomos.

O Conselho surgiu como um grupo democraticamente eleito e passou a ter sob sua administração uma série de serviços, parte deles herdados da Agência Metropolitana de Obras e parte das atribuições das antigas administrações locais, e no seu início não tinha funções de planejamento urbano.

Aproximadamente dois terços de seus membros eram conhecidos como “progressistas”, mas somente a partir da segunda eleição o Conselho adquire um caráter partidário.

Ao mesmo tempo em que foi criado o London County Council - LCC, foram também organizados vinte e oito Conselhos Metropolitanos Distritais (Metropolitan Borough Council).

Estes eram controlados por partidos políticos, e como as eleições de membros dos vários conselhos, inclusive o do Condado, ocorriam ao mesmo tempo, a maioria das lideranças locais eleitas era do mesmo partido que a maioria dos membros do Conselho do Condado e, portanto, de seu líder.

Os progressistas dominaram o Conselho até 1907, quando então os Moderados (Conservadores)

passaram a ser maioria. Em 1910 foi criado o Partido Trabalhista Londrino (London Labour Party) e a partir de 1925 ele se transformou no segundo maior partido em número de membros no LCC, tornando-se a oposição oficial. Em 1934 o Partido Trabalhista finalmente assumiu a liderança do Conselho, que conservou até sua extinção em 1965.

Se, ao ser criado, o Conselho não recebera grande apoio da população, aos poucos a população de Londres passou a confiar no LCC como um instrumento de serviço público.

Logo após a sua criação o LCC passa então a gerir uma série de serviços, como abertura de novas interligações viárias, reforma e construção de pontes sob o Tamisa, túneis, serviços de água, esgoto e drenagem. Também assumiu a operação do transporte público, a denominação das ruas, a criação de áreas verdes e parques, a criação de um cinturão verde na periferia do Condado, a preservação de praças e largos, a criação e gestão de corpo de bombeiros, criação de um Código de Obras e exercício do controle edilício, provisão de habitações sociais, etc.

Era a administração da cidade, com funções semelhantes às daquelas de nossas prefeituras – com a ressalva que não era o prefeito e sim um conselho que o dirigia – e tinha meios para planejar a cidade e implantar as ações planejadas. Mas também atuava como nossas Câmaras de Vereadores, tendo atividades legislativas. Para o desenvolvimento da gestão do Condado, aos poucos o Conselho foi instituindo um corpo técnico para assessorar as decisões políticas e estabelecer programas, projetos e obras.

Foi somente no período entre as duas grandes guerras que o Conselho começou a desenvolver ações de planejamento urbano. Essas ações começaram timidamente nas áreas vazias do Condado, mesmo porque o “Town Planning Act” de 1925 não permitia o planejamento de áreas já edificadas. Somente em 1932, com a aprovação do “Town and Country Planning Act”, o planejamento e o controle urbano pôde ser exercido sobre todas as áreas.

Em 1945 tendo os Trabalhistas maioria no Parlamento Britânico, e também no LCC, suas políticas definiram a atuação deste órgão e a atuação pública em geral,

² A Grande Londres (Greater London) que corresponde às nossas regiões metropolitanas, área para a qual foi desenvolvido o Plano da Grande Londres (Greater London Plan) em 1945, era uma área maior, que reunia vários condados.

levando a que se iniciasse um período de gestão que ficou conhecido como Estado do Bem-Estar Social.

Ainda que o LCC tivesse uma diretoria eleita, o controle efetivo do Conselho cabia ao Líder do Conselho, que comparativamente ocupava um cargo que correspondia ao do primeiro-ministro. Entre 1940 e 1947 esse cargo foi ocupado por Lord Charles Latham, e depois desta data, por Sir Isaac Hayward, líder sindical e filiado ao Partido Trabalhista.

Terminada a guerra, a reconstrução do Condado de Londres tornou-se a grande prioridade do LCC. A construção de habitações e de novas escolas foi considerada essencial, e o Plano do Condado de Londres, elaborado em 1943 por J. H. Forshaw (arquiteto do LCC) e Patrick Abercrombie deram as diretrizes urbanísticas para que a reconstrução fosse feita.

A reconstrução com agenda política

Os instrumentos para o planejamento e reconstrução de Londres começaram a ser desenvolvidos ainda durante a Guerra.

As primeiras iniciativas haviam sido realizadas no período que se seguiu a primeira guerra com a preocupação de controlar o uso e a ocupação do solo e disciplinar a construção de habitações sociais. As propostas eram concebidas como projetos urbanos localizados, onde seriam construídos empreendimentos habitacionais públicos e privados.

Essas intervenções foram acompanhadas pela aprovação de legislação urbanística como o “Town Planning Act” de 1925. Esta foi seguida pelo “Town and Country Planning Act” de 1932, que permitiu a intervenção pública em áreas já ocupadas e construídas e estendeu a possibilidade de controle territorial a qualquer tipo de área, urbana ou rural.

Essa lei permitiu que se começasse a agir sobre a crescente suburbanização de Londres ao longo das linhas de transporte ferroviário, e com esse objetivo também foi aprovada em 1935 a “Restriction of Ribbon Development Act” (restrição

ao desenvolvimento de faixas de urbanização), que procurou impedir o espraiamento da área urbanizada ao longo das estradas.

Em 1934 o LCC havia preparado vários planos (*planning schemes*) para áreas desocupadas do Condado, que passaram a se tornar os instrumentos de controle do uso do solo. Empreendedores privados que construíssem em desacordo com estes planos, ou aqueles que desenvolvessem projetos para áreas sem propostas espaciais e sem consentimento do Conselho, poderiam ver seus empreendimentos demolidos. Essa era a forma de planejamento e controle urbano que havia em Londres antes da segunda guerra.

Cullingworth e Nadin (1997) enfatizam a ineficiência dessa forma de controle, pela forma burocrática como era conduzida.

De fato, sob a Lei de 1932, os planos levavam, para serem preparados e passarem por todos os estágios, aproximadamente três anos. A aprovação final tinha que ser feita pelo Parlamento, o que daria aos planos força de lei, e como resultado disso alterações e emendas não eram possíveis, a não ser que se repetisse inteiramente o processo. (p. 16)

Se antes da segunda guerra o planejamento urbano abrangente era um instrumento defendido somente por associações profissionais, reformistas e pelo Partido Trabalhista, durante a guerra ele tornou-se consenso político, assim como o entendimento de que eram necessárias profundas reformas sociais e econômicas.

Além disso, a publicação, em 1942, do relatório de William Beveridge³ sobre os evidentes defeitos do sistema de saúde antes da guerra, da inexistência de benefícios a desempregados, pensões, etc., recomendando uma ampla atuação do Estado na previdência social, contou com ampla divulgação pública e passou a representar o caminho “para uma nova Grã-Bretanha”.

Durante a guerra, com incentivo da mídia, o tema da reconstrução passou a ser a grande discussão da população. (BULLOCK, 2002) As rádios começaram a apresentar programas onde essas questões eram discutidas e dois programas transmitidos pela BBC tinham muito público no início dos anos 1940.

³ Beveridge, economista e reformista social, ficou mais conhecido por ter organizado esse relatório, que serviu de base para a instituição do Estado do Bem Estar Social na Inglaterra, pelos trabalhistas em 1945.

4 A TCPA foi fundada como Garden City Association, em 1899 por Ebenezer Howard, e foi responsável pela implantação da primeira cidade jardim inglesa, a Letchworth. Teve um grande influência na Inglaterra, com a atuação de Frederic James Osborn, colega de Howard e seu sucessor na direção da instituição, influência que pode ser sentida nas normas contidas nas Leis de Planejamento Urbano e Rural, na elaboração do Plano do Condado de Londres e no Plano da Grande Londres, e na atuação de vários profissionais, no interior e fora do governo britânico.

Um deles era o “Brains Trust”, onde Beveridge, entre outros, respondia a questões dos ouvintes. O outro era o programa dominical “Postscripts” apresentado por J. B. Priestley onde a tônica era reafirmar que a Inglaterra estava lutando não somente pela sua soberania, mas para conseguir um melhor futuro para sua população.

Bullock (2002) coloca que esta construção ideal do que deveria ser uma nova Bretanha, estava firmemente apoiada em tradições locais e a identidade nacional era fomentada sobre certos padrões culturais.

Para Priestley a reconstrução teria que assegurar e preservar as qualidades do Inglês – e dos Galeses e dos Escoceses – que os fazia tão diferentes dos Nazistas. O humor, a coragem, modéstia, a decência e imaginação, a determinação quando convocado, esboçado com afetuoso detalhe por Dickens, eram as qualidades que ele admirava. (p. 7)

Em 1941 iniciou-se também a discussão pela reconstrução física das cidades, ainda que o primeiro-ministro – Winston Churchill – desconsiderasse a questão, por achá-la precipitada antes que houvesse o fim da guerra. Mesmo assim, foi em 1943 que a reconstrução tornou-se uma agenda política.

Em 1940 foi publicado o Relatório Barlow, resultado dos trabalhos coordenados por Sir Montague Barlow e que estudou a distribuição da população industrial no Reino Unido (Commission on the Distribution of the Industrial Population). O relatório recomendou a criação de um órgão central para tratar do planejamento urbano e rural, a alteração da legislação de propriedade da terra (indenizações e apropriação da valorização decorrente da atuação pública), a dispersão do parque industrial por todo o território e o esvaziamento industrial e populacional das cidades congestionadas. Esse relatório foi de extrema importância e condicionou o desenvolvimento das políticas públicas britânicas de planejamento nos vinte e cinco anos seguintes.

Apoiado nos resultados dessa Comissão, a criação de um ministério de planejamento passou a ser uma das reivindicações das instituições dos profissionais envolvidos com a questão, como a Town and Country Planning Association – TCPA, instituição composta por profissionais britânicos de várias áreas, em sua maioria agrimensores e arquitetos,

que teve importante papel na divulgação das ideias da cidade jardim na Inglaterra e no exterior, e que é atuante até hoje.⁴

O governo respondeu com a criação de um Ministério de Obras e Construções (Ministry of Works and Buildings) e indicou para ministro John Reith, que havia sido Diretor Geral da BBC. Reith, ex-combatente na marinha britânica e com vínculos com o grupo londrino do Partido Conservador (Conservative Party), em sua atuação como Ministro teve grande influência de seu assessor Frederic Osborn, vinculado à TCPA.

John Reith criou uma comissão com um grupo de especialistas para discutir a questão da reconstrução física. Ainda que a formação desse grupo tenha sido ridicularizada pela revista The Architectural Review, por ser extremamente heterogêneo, dele fizeram parte profissionais que assumiram cargos no governo entre 1942 e 45.

Segundo Bullock (2002) enquanto alguns grupos faziam campanhas para determinados assuntos, como a necessidade de se seguir somente as diretrizes já consagradas das cidades jardim, outros tentavam coordenar e focalizar a abordagem de todos eles. Exemplo dessa última posição eram o Royal Institute of British Architects – RIBA e o Town Planning Institute – TPI, e da primeira a Town and Country Planning Association- TCPA.

As diferenças entre as posições defendidas por esses grupos eram grandes, principalmente porque a TPCA, como dito, defendia a adoção de parâmetros urbanísticos do movimento cidade-jardim, enquanto o RIBA reunia arquitetos vinculados a diversas correntes, desde os mais tradicionais até os mais jovens e “radicais”, como Maxwell Fry e Leslie Martin, vinculados às propostas modernistas dos CIAM.

Mas a bem coordenada campanha da TCPA pelo desenvolvimento de planos abrangentes antes do início das atividades de reconstrução, ganhou a adesão do RIBA e do TPI, bem como de outras organizações envolvidas com o assunto.

Todos esses movimentos levaram a criação em 1943 de um Ministério de Planejamento Urbano e Rural em substituição ao Ministério de Obras e Construções, ainda que a demissão de John Reith

tenha diminuído muito a influência de Osborn e consequentemente da TCPA.

Este era o clima social na guerra e nos primeiros anos pós-guerra. Havia um entusiasmo e uma determinação para alcançar a reconstrução social numa escala até então considerada utópica. A catalisadora era, claro, a própria guerra. (CULLINGWORTH e NADIN, 1997, p.21)

Não se aceitava mais que a política de planejamento urbano e rural do pós-guerra fosse realizada através de meros planos físicos (planning schemes) e ações regulatórias. Ela deveria incorporar e buscar melhorias para os aspectos sociais.

Outras duas comissões criadas no início dos anos 1940 tiveram grande impacto no desenvolvimento posterior da legislação de planejamento.

Uma delas foi criada em 1941 para analisar a questão de pagamento de indenizações e cobrança de valorizações decorrentes da alteração de uso da terra. Denominado Comitê de Especialistas em Indenização e Valorização da Terra (Expert Committee on Compensation and Betterment), suas recomendações foram incorporadas à legislação, em especial a de que se passasse para o Estado os direitos sobre a implantação de empreendimentos em toda terra não urbanizada, com pagamento de uma indenização aos proprietários. Para as áreas urbanizadas, a recomendação foi de que se desapropriassem as áreas bombardeadas, bem como os terrenos necessários à construção de habitações para a população que nelas habitara.

A outra comissão, criada para estudar o uso da área rural, teve menos expressão, mas suas recomendações no sentido da preservação dos locais mais agradáveis do campo e da criação de parques nacionais foram também adotadas.

Como resultado o “Town and Country Planning Act” de 1943 determinou que o controle sob o uso da terra fosse estendido a todo o país e não somente às áreas que tinham planos (schemes) definidos ou legislação própria.

A lei seguinte, o “Town and Country Planning Act” de 1944, definiu como deveriam ser tratadas as áreas bombardeadas, criando as “áreas de reconstrução”.

Determinou que todas as autoridades locais poderiam desenvolver e implantar planos de reconstrução e permitiu que a compra de terrenos para esses objetivos se desse de forma expedita, sem consultas a instâncias superiores. Essa legislação também apresentou uma relação de edifícios que deveriam ser preservados, colocando a questão do patrimônio edificado como uma das questões centrais da reconstrução.

A influência exercida por Reith na afirmação da necessidade do planejamento abrangente, e de sua oportunidade, foi além de seu cargo como Ministro de Obras e Construções. Pôde ser vista no incentivo a que determinadas cidades começassem a planejar sua reconstrução, mesmo sem uma legislação específica, como Coventry, Southampton, Plymouth e Hull, e por ter convencido o LCC, em 1941, a contratar Leslie Patrick Abercrombie para assessorá-lo e para que, juntamente com o arquiteto chefe do Conselho - John H. Forshaw e outros arquitetos do LCC, elaborasse um Plano para o Condado de Londres.

O Plano do Condado de Londres - 1943

O Plano do Condado de Londres (London County Plan) foi elaborado em 1943, durante a guerra, com o objetivo de propor medidas para após o término da Guerra e foi desenvolvido por uma grande equipe, coordenada pelo então Arquiteto-Chefe do Conselho (J. H. Forshaw) com a assessoria de Patrick Abercrombie.

Este plano teve um importante papel ao dar pela primeira vez aos líderes políticos uma visão do que os urbanistas consideravam uma política abrangente para Londres, e teve enorme influência sobre planejadores de vários países.

A abrangência do plano e várias de suas formulações são creditadas pela literatura à influência exercida por Abercrombie. Perceber essa influência exige que nos aprofundemos um pouco mais na biografia desse arquiteto.

Leslie Patrick Abercrombie

Patrick Abercrombie nasceu em 1879 na Irlanda. Sua carreira se desenvolveu conjuntamente com a institucionalização do planejamento urbano na Inglaterra.

Em 1909, W. H. Lever, apoiador do movimento cidade-jardim e financiador de Port Sunlight, cidade que construiu para os empregados de sua indústria, exemplo para o movimento cidade-jardim, apoiou financeiramente a criação de um Departamento de Projeto Urbano (Civic Design) na Universidade de Liverpool.

Abercrombie, que era professor (lecturer) no Departamento daquela Universidade e por sua posição como assistente do arquiteto daquela cidade, Charles H. Reilly – que o indicou a Lever, conseguiu sua transferência para o novo departamento, assumindo o papel de pesquisador da Lever Research Fellow. Lá, em 1910, tornou-se editor da primeira revista de planejamento urbano da Inglaterra, a *Town Planning Review*, que passou a ser um importante elemento na discussão e divulgação do planejamento urbano.

Em 1915 se tornou professor de Projeto Urbano na Universidade, posição que ocupou até 1935, quando passou a ser professor de Planejamento Urbano (Town Planning) na University London College.

Abercrombie foi membro da Town and Country Planning Association, do Royal Institute of British Architects (do qual foi vice-presidente entre 1937 e 39) e do Town Planning Institute, e esteve presente nas principais discussões sobre planejamento que aconteceram na primeira metade do século XX.

Quando em Liverpool, pesquisou grande parte da literatura existente sobre planejamento urbano e passou a publicar uma série de artigos na *Town Planning Review*, discutindo esses trabalhos.

Dehaene (2004) considera que os artigos mostram claramente o pensamento de Abercrombie nesses primeiros anos, e já apontavam elementos que estiveram presentes em seus planos posteriores.

Um desses elementos é a apropriação da metodologia de pesquisa proposta por Patrick Geddes em seu livro “Cidades em Evolução”. Essa metodologia foi reelaborada por Abercrombie, com duas características específicas: de um lado ele conduziu a pesquisa geodiana para uma abordagem técnica. Se em Geddes a pesquisa poderia ser feita por pessoas não especializadas, como professoras primárias com a ajuda de seus alunos, a abordagem

de Abercrombie delimita a necessidade de um conhecimento especializado, de topografia, de história, de geografia, de sociologia, etc.

Por outro lado Abercrombie construiu a idéia do estudo da evolução da cidade como uma abordagem necessária para o plano, a partir da qual o planejador além de estabelecer o que a cidade foi e o que ela é, teria o *insight* – que é produto do conhecimento específico que ele detém, sobre como a cidade ficaria se fosse ou não planejada.

Ao estudar cidades de crescimento espontâneo e compará-las com cidades planejadas, ele definiu que ali se opunham dois tipos de cultura, a cultura cultivada ou artificial – onde se tem planejamento e cidades planejadas, e a cultura natural – que é o crescimento natural da humanidade, o crescimento espontâneo das cidades.

De acordo com Abercrombie, esta oposição não só causa a divisão entre dois modelos de desenvolvimento urbano (denominados, crescimento natural e desenvolvimento planejado), mas se dá igualmente entre cidade e campo, definindo duas diferentes estéticas – uma estética urbana na qual os objetos têm predominância sobre a paisagem natural, e uma estética rural, na qual os objetos estão inseridos, aparentemente sem contraste, na paisagem natural (DEHAENE, 2004, p. 17)

Ao contrário de Geddes, Abercrombie considerava que transformar a cidade era uma tarefa com várias fases autônomas: pesquisa, análise, plano e implementação. E estabeleceu ser necessária a produção de plantas (de pesquisa e do plano), que mostrassem como a cidade era e como ela deveria ficar no futuro, nos seus vários aspectos.

Essas definições, que aos poucos foram sendo melhor elaboradas por Abercrombie em seus artigos para a *Town Planning Review*, acabaram por determinar uma metodologia para o plano, que posteriormente foi complementada a partir do acúmulo de experiências ao longo dos anos.

É interessante ainda citar os comentários de Dehaene (2004) sobre o partido de desenho urbano que Abercrombie utilizava no seu curso de Projeto Urbano. A partir de leituras de Camillo Sitte e Raymond Unwin, do conhecimento dos planos de

Washington e Chicago, além de sua própria análise de várias cidades européias, como Paris, sua particular concepção misturava os ensinamentos de três linhas de projeto urbano, a *sitteana* ou pinturesca, a do movimento Cidade Bela e a advinda da *Beaux-Arts* francesa.

Concepção, análise e propostas do Plano

O sumário do Plano do Condado de Londres, além de textos introdutórios (apresentação, nota dos autores, etc.), relaciona um preâmbulo, quatorze capítulos tratando dos aspectos físicos do Condado, quatro anexos que explicitam os dados levantados por bairros, e uma lista de plantas e pesquisas elaboradas, mas que não foram publicadas por serem consideradas como tendo caráter sigiloso ou de segurança nacional.

Figura 1: Os limites do Condado de Londres. Fonte: Forshaw e Abercrombie, 1944, figura entre pgs. 8 e 9.

O Preâmbulo aborda de forma sintética todas as questões trabalhadas no Plano e permite uma boa visão da proposta.

A preocupação central do Plano era de respeitar a estrutura e localização das atividades existentes em Londres (ainda que “sanando” seus defeitos “drasticamente se necessário”) e manter o forte caráter da cidade, representado na existência de uma série de bairros (*community*) cuja população tinha uma forte identidade entre si.

Esses bairros, antigos vilarejos que foram anexados pelo espraiamento do tecido urbano da cidade e que possuíam centros comerciais, em sua maioria, claramente demarcados, já não tinham limites físicos claros. O objetivo do plano era reforçar os limites desses bairros, tornando mais claras suas diferentes identidades. Procurava-se preservá-los de fluxos



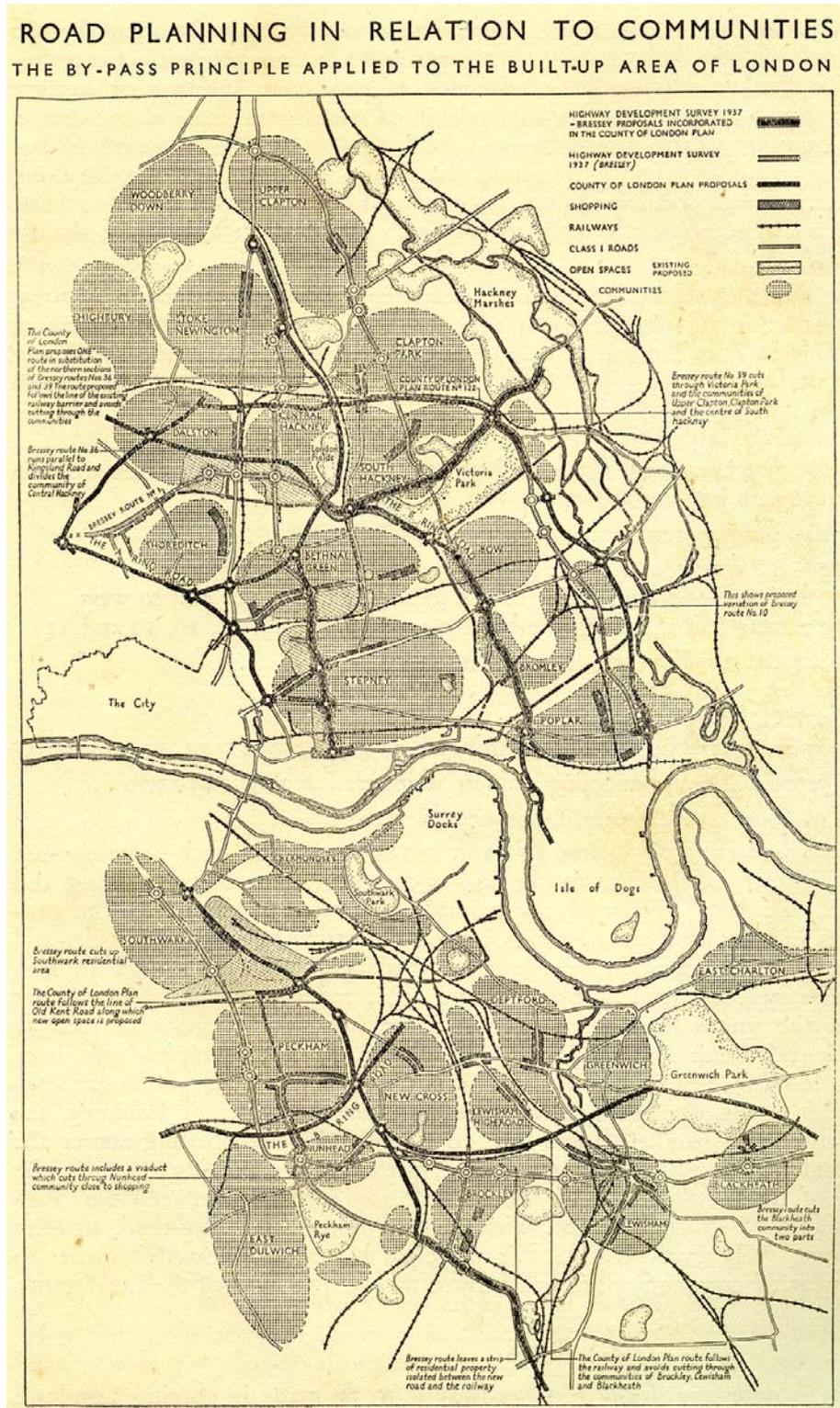


Figura 2: Adequação do sistema viário aos bairros.
 Fonte: Forshaw e Abercrombie, 1944, p. 54

constante de tráfego e reconstruí-los onde isso fosse necessário, caso houvesse áreas destruídas pela guerra ou deterioradas.

Com essa a preocupação central foi proposto um planejamento abrangente, que determinou a localização de novas moradias, a alteração do tecido urbano quando necessário, e criou um sistema de espaços livres (áreas verdes, de recreação, praças e parques) em todo o Condado.

Os principais defeitos que o Plano detectou na cidade foram:

- O congestionamento de tráfego – tanto nas ruas como no sistema de transporte público: metrô, trens e ônibus.
- Áreas residenciais deterioradas e obsolescência do East End – nas quais o maior defeito foi considerado a falta de centros locais comunitários.
- Espaço livre inadequado e mal distribuído – onde o maior defeito era a inexistência de áreas de lazer local protegidas e adequadas a todas faixas etárias.
- Mistura de usos indiscriminada – principalmente mistura de residências e indústrias nos bairros industriais e permanência das indústrias sem necessidade às margens do Tamisa.
- Empreendimentos habitacionais sem qualidade arquitetônica – principalmente os conjuntos habitacionais de subúrbios, onde se construíam fileiras de casas geminadas todas iguais.
- Sistema ferroviário – que nunca foi planejado integralmente e cuja infra-estrutura não era compatível com a melhoria do transporte de Londres.

A partir desses pontos principais foram feitas as propostas (remedy proposed), que, em sua maioria, são setoriais, mas apresentavam um grande grau de articulação entre si, pela forma interessante como foi encarada a tarefa.

A visão dos planejadores sobre os papéis que a cidade de Londres desempenhava, e como a cidade deveria ser projetada para atender de forma adequada a cada um deles, articulou as políticas setoriais territorialmente no plano.

Em relação ao planejamento, Londres pode ser considerada sobre três aspectos principais; como

uma Comunidade onde as pessoas vivem, trabalham e se divertem; como uma MetrÓpole – a sede do Governo e um grande centro cultural e comercial; e como Máquina, com ênfase especial no maquinário de transporte. (FORSHAW e ABERCROMBIE, 1944, p. 7)

Dessa forma, cada proposta setorial foi combinada dentro de um desses aspectos/papéis – Comunidade, MetrÓpole, Maquinário, determinando uma clara concepção de cidade e de qualidade de vida a ser buscada.

Londres como comunidade

A análise preliminar mostrou que o zoneamento pré-existente e o agrupamento das comunidades, dividiam Londres em quatro grandes áreas: a área central, a área do porto juntamente com as áreas das grandes indústrias, as áreas residenciais centrais e os subúrbios.

Em relação às áreas residenciais, o Plano reconhecia três principais agrupamentos: o West Central Group, o East Central Group, e o Suburban Group. Para cada um desses grupos as diretrizes em relação ao uso habitacional eram diferentes.

No West Central Group recomendava-se um zoneamento para usos residenciais, e com predominância de apartamentos, pois essa área deveria servir como uma área de “recepção” de moradores de outras áreas. No East End Group estavam localizadas a maioria das áreas que devia ser reconstruída, pois era a área mais bombardeada na guerra e que continha o maior número de cortiços (slums)⁵. Devia ser uma área onde se “exportaria” população para outros locais da cidade, mas com a manutenção de uma parcela dela no local.

No Suburban Group era necessário um maior controle público sobre futuros empreendimentos, garantindo-se uma boa quantidade de espaços livres e o domínio de implantação de empreendimentos residenciais.

Para que fosse possível aumentar a quantidade de espaços livres considerada necessária, 16m²/pessoa, precisava-se remover entre 500.000 a 600.000 pessoas das áreas mais centrais.

⁵ O Plano considerou como áreas de “slums” aquelas que contêm antigos e pequenos “cottages” na área periférica de Londres, casas operárias construídas no século XIX antes das legislações de controle edilício e antigas cocheiras ou estábulos que foram adaptados como moradias na área central de Londres.

Essa remoção se daria internamente ao Condado, e o Plano apresentava a simulação de densidade final prevista em cada bairro, bem como em cada caso a quantidade de pessoas que deveriam ser removidas. Como exemplo, em Bermondsey seriam removidas 36.061 pessoas, 37% do total, enquanto que em Shoreditch seriam 46.020 pessoas, 58% do total, e para os dois casos eles utilizaram uma densidade líquida de 340 hab./ha.

Considerava-se ideal que a remoção da população se desse paralelamente à das indústrias, ainda que essa remoção, no Plano, fosse para áreas mais periféricas do Condado e não para outras cidades ou condados.

A partir do estudo de densidades existentes foi feita uma proposta que posteriormente se aprimorou no Plano da Grande Londres, que era propor densidades diferentes do centro para a periferia.

No plano do Condado se considerou ideal uma densidade líquida de 494 hab./ha na área central, 340 hab./ha na sub-área central e 247 hab./ha na área mais externa.

As densidades adotadas não se referem a tipos de edifícios, como casas ou apartamentos, e sim a ocupação do terreno. Qualquer solução poderia ser dada, desde que a densidade de uso do solo resultante fosse a recomendada.

Cada bairro teria que ser dividido em unidades de vizinhança, com população entre 6.000 e 10.000 habitantes (ou entre 20 a 40 ha de área), vinculadas a uma escola elementar que as atenderia.

O Plano recomendava que cada unidade de vizinhança de Elthan, bairro da periferia de Londres utilizado como exemplo no Plano, tivesse diferentes tipos de moradias, garantindo-se atendimento adequado aos diferentes tamanhos de família e evitando-se a monotonia construtiva. Essa proposta projetual foi denominada de “arranjo misto” (mixed layout).

Dessa forma se pretendia garantir que famílias grandes e médias fossem abrigadas em casas, enquanto famílias pequenas ocupariam os apartamentos. Os prédios de apartamento deveriam, em sua maioria, ter até quatro andares, sem uso de elevador. Prédios mais altos seriam projetados

para atender prioritariamente pessoas solteiras ou casais sem filhos.

Os espaços livres de uma unidade de vizinhança seriam destinados a praças semi-privadas, jardins comunitários, play-grounds infantis, áreas esportivas e edifícios comunitários, e também poderiam ser alugados para hortas, pomares ou cultivo de flores.

Parques e espaços livres de maior porte não seriam localizados na unidade de vizinhança, nem comporiam o percentual de espaço livre por pessoa recomendado. Localizados fora das unidades de vizinhança deveriam proporcionar mais 12 m²/pessoa formando um cinturão verde em seu entorno.

Os espaços livres também deveriam ser projetados de forma a contornar todo o bairro, formando um anel entre cada um deles.

O sistema de parques, além de proporcionar o mínimo de espaço necessário no interior de cada bairro, também era uma proposta que conectava os espaços de toda a cidade, criando ligações entre os principais parques, e deles com o cinturão verde e com a área rural. Onde esses espaços livres radiais fossem largos o suficiente, recomendava-se a implantação de avenidas-parque (*parkway*), reservadas para uso recreacional.

Outra grande preocupação do Plano era com as áreas de reconstrução. Para elas foi recomendado o desenvolvimento de planos abrangentes, que deveriam ser precedidos de uma pesquisa sobre as condições de moradia, do uso do solo, a quantidade de moradias destruídas, as densidades de tráfego, sendo os resultados mapeados.

Os princípios de planejamento que deveriam ser utilizados na elaboração das propostas de reestruturação das áreas eram:

- criação de unidades de vizinhança;
- criação de um sistema hierarquizado de vias aproveitando-se ao máximo as principais ruas existentes, e sempre que possível ruas mais estreitas ou redundantes deveriam ser eliminadas, ganhando-se esses espaços para outros usos;
- segregação do uso industrial em determinados trechos da área, demolindo-se indústrias localizadas no interior de áreas residenciais;

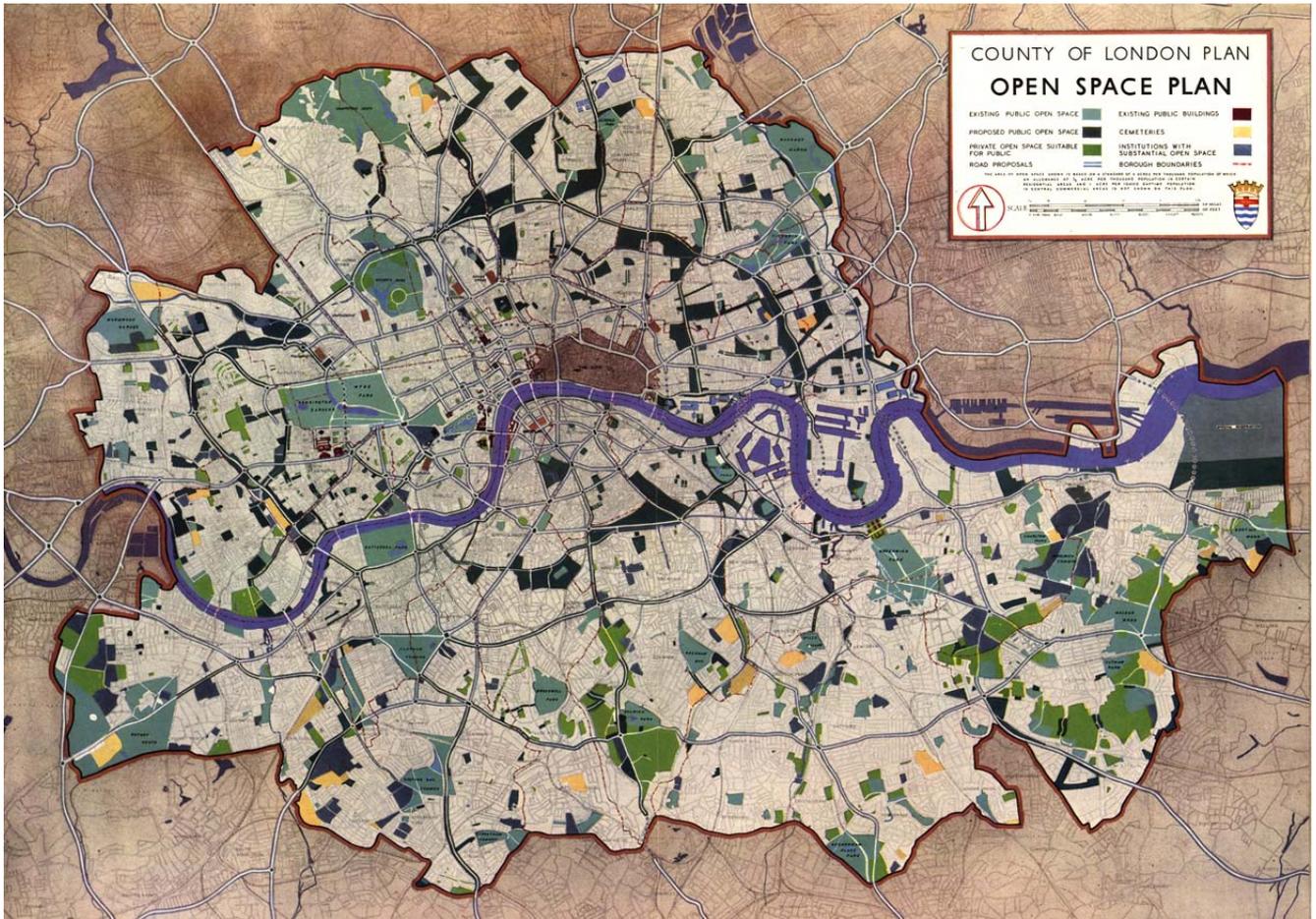


Figura 3: Plano de Espaços Livres. Fonte: Forshaw e Abercrombie, 1944, mapa entre pgs 46 e 47.

- construção de novas habitações com diversas tipologias: casas assobradadas, apartamentos em prédios de 2, 3, 4 ou 10 andares, privilegiando-se a construção de moradias individuais, e residências agrupadas no entorno de pequenas praças ou em ruas arborizadas;
- o comércio deveria se localizar em centros compactos, com acesso por ruas de serviço e com áreas para estacionamento, e em cada unidade de vizinhança haveria uma área com comércio local e em cada bairro um centro comercial diversificado;
- escolas elementares seriam implantadas em cada unidade de vizinhança;
- igrejas, assim como edifícios históricos, pubs deveriam ser mantidos preferencialmente onde estavam localizados, e suas construções preservadas;
- centros comunitários seriam construídos no centro de cada unidade, e no centro comercial do bairro

também estariam os edifícios públicos, como serviços municipais, central de polícia, bombeiro, etc.

O trabalho exemplificava essas idéias com a apresentação de planos de massa para a reconstrução de várias áreas, mostrando as etapas em que os trabalhos se dariam.

Londres como metrópole

Como metrópole, Londres era vista pelos autores em seu caráter monumental e imperial.

A área central era o núcleo das atividades da cidade-metrópole e era o objeto de análise, basicamente sob dois ângulos. Um deles era o uso do solo dessa área. O uso do solo, então, era predominantemente não residencial e a proposta acentuou ainda mais esse caráter sugerindo que edifícios residenciais ali existentes fossem demolidos ou usados para

outros fins. O centro como local de moradia era então utilizado principalmente pela população mais pobre e por estudantes, na proximidade do “setor universitário”.

A Figura 4 mostra a predominância de usos encontrada.

A proposta identificou determinadas concentrações de uso e propôs que se acentuasse essa concentração, criando um “zoneamento por atividades” dentro do “zoneamento-não residencial”.

Esses “sub-zoneamentos” foram: o centro de governo britânico e das colônias (Government and Commonwealth Centre), no entorno do Whitehall e a área com concentração de comércio, serviços, restaurantes e atividades de lazer (West End), que

por sua vez também foi dividida em sub-áreas, por exemplo, a de cinemas e teatros, o centro universitário e a City. Era uma proposta que segregava imensamente as atividades.

Outra preocupação central era o tráfego, de veículos e pedestres, visto como caótico e congestionado. O centro deveria se tornar uma “área de acesso restrito” (precinct), com a construção de um sistema circular de vias que o contornasse.

A proposta viária teve o objetivo de permitir o atravessamento da área central na sua porção periférica, e dessa forma não fornecia acesso pontual a edifícios, nem tinha muitas interligações viárias. Ao anel viário só seriam conectadas as principais vias radiais que ligam o centro com a periferia.

Figura 4: Análise Social e Funcional. Fonte: Forshaw e Abercrombie, 1944, figura entre pgs. 20 e 21.



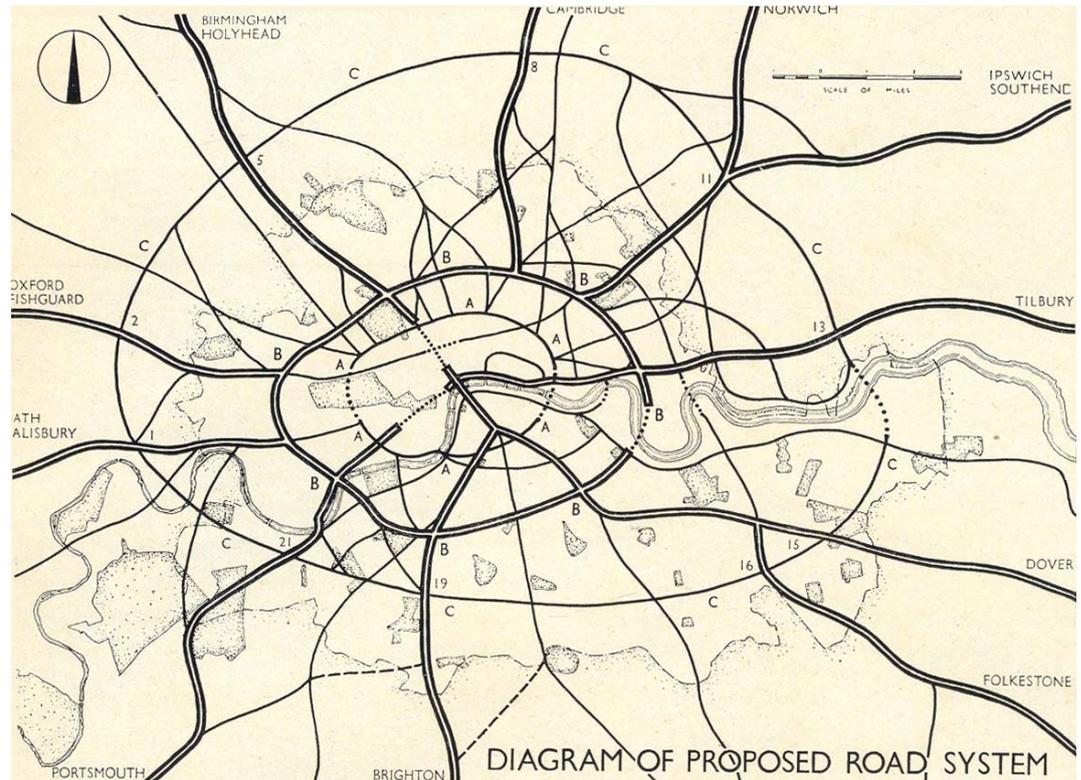


Figura 5: Proposta viária – Londres. Fonte: Forshaw e Abercrombie, 1944, figura entre pgs. 62 e 63.

Também foram propostas ruas de atravessamento orientadas no sentido dos pontos cardeais, e que, em determinados trechos, deveriam ser construídas em túneis e, em outros elevadas, fazendo a ligação entre esse sistema circular e o segundo anel viário de tráfego rápido proposto na área periférica.

Também era expressa a preocupação com a paisagem urbana, prevendo-se a criação de pontos focais, onde o projeto do sistema viário e os projetos de renovação criassem perspectivas visuais.

O controle urbanístico sobre os novos empreendimentos nas áreas de reconstrução seria feito com a utilização de layout tridimensional.

Controle do esforço privado, sem uma prévia concepção de como um grupo de construções podem ser compostas, teve resultados lamentáveis no passado recente. É possível que a contratação de um grupo de arquitetos, de áreas diferentes, para produzir projetos de edifícios para alguns locais como o South Bank, para os pontos focais principais, e fachadas voltadas para os parques e praças, trabalhando em conjunto com o arquiteto

do Conselho, e permitindo um maior ou menor grau de liberdade para o empreendedor privado, poderá levar a melhores resultados. O controle de gabarito, hoje intimamente ligado ao planejamento urbano e à economia, necessita ser administrado menos por fórmulas legais e mais de acordo com as necessidades arquitetônicas e topográficas. (FORSHAW e ABERCROMBIE, 1944, p.13)

Londres como mecanismo

A utilização do termo mecanismo está, neste caso, vinculado a noção de eficiência e rapidez, pois nesta parte do plano, Londres é enfocada principalmente como uma “máquina de transporte”.

O plano viário teve o objetivo de lidar com as seguintes questões: o aumento da circulação de veículos, a segregação entre o tráfego de atravessamento e o local, a redução do número de acidentes e a manutenção dos bairros livres do tráfego de atravessamento, além da provisão de rotas alternativas.

Houve também a preocupação em ligar os dezesseis distritos metropolitanos a rodovias. As vias radiais

fariam a conexão entre os parques, e seriam projetadas como avenidas-parque.

Recomendações também foram feitas em relação ao transporte ferroviário (metrô e trem). Foi proposta também a implantação de um anel ferroviário para transporte de carga, unindo as áreas de estocagem, os mercados e as docas.

No plano ainda foram feitas considerações em relação às obras viárias necessárias, à implantação de infra-estrutura e equipamentos públicos de porte, como hospitais.

Algumas considerações

O Plano do Condado de Londres é um fantástico exemplo de metodologia de planejamento territorial, que sabemos ter sido estudado por urbanistas de vários países, a partir do final dos anos 1940.

Chama-nos a atenção a indicação ou utilização de determinados conceitos que ainda nessa época não eram terminologia corrente, mas que foram depois amplamente utilizados por planejadores britânicos. Como exemplo, foram propostas unidades de vizinhança, que como conceito já havia sido utilizado em projetos e planos urbanos⁶. Isso mostra a importância da inter-relação científica e cultural dos urbanistas britânicos e americanos.

A idéia de segregar usos, presente no Plano, apareceu de forma tímida no ideário cidade-jardim, mas foi amplamente difundida antes da guerra por Le Corbusier e pelos CIAMs. Questões como hierarquia viária, com vias destinadas a tráfego rápido, tráfego lento e a uso restrito, de certa forma já faziam parte das proposições de urbanistas, desde o início do século.

Mas existem algumas propostas que entendemos terem surgido com este plano.

As mais importantes se refletem na preocupação com a manutenção da vida comunitária nos bairros e no respeito ao uso do solo existente. Elas unem de forma igualitária idealismo e pragmatismo, e sem dúvida esse deve ter sido uma característica que levou à ampla difusão internacional desse plano como exemplo de planejamento territorial bem sucedido.

Outras inovações estão relacionadas ao uso de arranjos habitacionais mistos, isto é, a utilização de várias tipologias de edifícios no mesmo empreendimento; a proposição de controles urbanísticos para o uso e ocupação do solo e para os gabaritos dos edifícios, que não são definidos por normas legais, mas sim por maquetes com layout da área, prática que passou a ser denominada de zoneamento “tridimensional”.

Também é muito importante registrar que o plano trouxe prioridades claras de intervenção, definindo etapas sucessivas de obras e intervenções para os cinquenta anos seguintes.

O plano do Condado de Londres passou a ter uma autoridade inquestionável, uma autoridade que era técnica mas também política, uma vez que se priorizava a reconstrução das áreas industriais e de moradias de população de menor renda, as mais destruídas pela Guerra.

Essa autoridade, sendo institucionalizada através de leis urbanísticas e de intervenções de fato, ajudou a dotar o planejamento de uma aura de ciência, método inquestionável para trazer soluções aos problemas urbanos, que se difundiu amplamente por outros países.

Vários brasileiros estudaram planejamento urbano na Inglaterra nos anos 50, como Hélio Modesto, Harry Cole e Jayme Zettel. De volta ao Brasil se tornaram professores de planejamento urbano (Modesto), trabalharam no detalhamento do projeto urbanístico de Brasília (Cole e Zettel), foram responsáveis por ações governamentais de difusão do plano integrado (Cole) e, nessas ações, trouxeram a forte influência desse aprendizado.

Dessa forma, não surpreende que nos anos 60 e 70, no Brasil, a defesa de planos abrangentes (compreensivos) fosse a tônica, e que toda uma geração de arquitetos tivesse dedicado grande parte de sua atuação à elaboração de planos, ao contrário da predominância da atividade de projeto do edifício e de projeto urbano que caracterizou a maior parte da atuação dos arquitetos nas décadas precedentes.

Referências bibliográficas

BULLOCK, Nicholas – *Building the Post-War World: Modern Architecture and Reconstruction in Britain*. Londres, Nova York: Routledge, 2002.

⁶ As unidades de vizinhança apareceram no Plano para Nova York e seus Arredores, elaborado pela Russell Sage Foundation, e o diretor para a elaboração do plano foi um dos criadores do Town Planning Institute, Thomas Adams.

- CHERRY, Gordon Emanuel – The Evolution of British Town Planning. Londres: Leonardo Hill Books, 1974. (Royal Town Planning Institute Edition)
- CULLINGWORTH, J. Barry e NADIN, Vicent – Town and Country Planning in the UK. Londres/Nova York: Routledge, 1997. (1ª edição em inglês 1964)
- DEHAENE, Michiel – Urban lessons for the modern planning: Patrick Abercrombie and the study of urban development. In Town Planning Review, vol. 75, n.º 1. Liverpool: University of Liverpool Press, 2004.
- FORSHAW, J. H. e ABERCROMBIE, Patrick – County of London Plan - 1943. Londres: Macmillan and Co Ltd, 1944. (preparado para o London County Council)
- JACKSON, W. Eric – Achievement: A Short History of the LCC. Londres: Longmans, Green and Co Ltd, 1965.
- Town and Country Planning Act, 1947. Londres: His Majesty's Stationery Office and King's Printer of Acts of Parliament, s/d.