

ÉTICA NO USO DO SOLO. PRINCÍPIOS DE POLÍTICA E PLANEAMENTO¹

MARGARIDA QUEIRÓS²

As escolhas éticas que fazemos, ao nível individual ou colectivo, no que diz respeito aos usos do solo são decisivas e profundas. A natureza e o conteúdo destas escolhas éticas podem tornar-se esclarecedoras quanto às obrigações da sociedade, enquanto comunidade moral, relativamente ao solo. A extensão e a natureza destas obrigações dependem da questão em debate, incluindo como definimos uma comunidade moral e os critérios apropriados ou princípios empregues na resolução dos dilemas éticos.

Uma variedade de posturas éticas específicas, resultantes de diferentes processos de raciocínio e critérios conducentes a determinadas conclusões quanto aos usos do solo, podem ser apontadas. Por um lado, aquelas segundo as quais não existem obrigações morais para com outras formas de vida, gerações futuras ou para com o solo em si. Por outro lado, aquelas que reflectem a protecção e desenvolvimento da vida selvagem, da água, do solo, etc.

Se imaginarmos que emprego e benefícios económicos gerados são substanciais em resultado de determinado uso do solo, tal projecto poderá ou não ser defendido apesar dos impactes ambientais negativos? Torna-se claro que neste dilema, como é comum em muitos usos do solo, os critérios são complexos, moral e factualmente, e preservar perpetuamente determinado solo não é a única postura ética a ser defendida.

Numerosos indivíduos e instituições estão envolvidos em matéria dos usos do solo pelo que existem várias oportunidades no processo de escolha ética, reflectindo valores inerentes às decisões tomadas. A dificuldade está em saber quais são esses valores inerentes a tais decisões e em lidar com eles como sendo explicitamente preocupações éticas.

¹ Este trabalho foi efectuado no âmbito do projecto «Metodologias e indicadores de avaliação de planos directores municipais», DGOTDU/JNICT n.º 23/94.

² Assistente da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Investigadora do Centro de Estudos Geográficos. Alameda da Universidade 1699 Lisboa codex; tel: (01) 794 02 18; fax: (01) 793 86 90, e-mail: ceg@mail.telepac.pt

A ética levantada pelos diversos usos do solo é na sua essência filosófica, contudo pode também ser discutida pelos cidadãos, políticos e planeadores, principalmente no que diz respeito às considerações e dimensões éticas que *deveriam* ser tidas em conta no processo de tomada de decisão referente ao uso do solo.

Porque as decisões do uso do solo têm tremendos impactos sociais e ambientais, a distribuição social do solo por diferentes actividades é fundamentalmente um problema de ética. As acções do uso do solo podem destruir elementos importantes do ambiente natural e, hoje, o desenvolvimento económico e o crescimento urbano são os maiores causadores da perda de áreas de floresta, de territórios onde habitam espécies em extinção, entre outros. Os padrões de desenvolvimento estão fortemente relacionados com a poluição gerada pela nossa sociedade – ozono e dióxido de carbono em áreas urbanas devido a padrões de uso do solo assentes no automóvel, descargas incontroladas de poluentes nas águas, perda da vegetação natural, práticas de construção descuidadas, e uma variedade de usos rurais e urbanos tais como aeroportos, tanques de armazenagem, aterros sanitários e diversas operações agrícolas.

As práticas dos usos do solo são centrais a muitos dos nossos problemas ambientais globais. O efeito de estufa é em grande parte resultado da pesada confiança das cidades em ineficazes sistemas de transporte auto-orientados e em sistemas de aquecimento-arrefecimento assentes em fontes energéticas fósseis. A perda da biodiversidade global, dramaticamente evidenciada pela rápida desflorestação e degradação das florestas, é também o resultado de irreflectidas políticas de uso dos solos.

As decisões relativas a usos do solo têm ainda grandes impactos económicos. Tais decisões influenciam a distribuição de bens e serviços básicos à sociedade, incluindo acesso a empregos, escolas, transportes e áreas de lazer e recreio. Interferem também na distribuição de ameaças à saúde e segurança dos indivíduos resultante de emissões de resíduos tóxicos no solo, água e atmosfera, assim como das cheias, tempestades e abalos sísmicos (ou outros desastres naturais) ou mesmo através de condições de tráfego perigosas. Além do mais, as decisões do uso do solo apresentam a capacidade de isolar e segregar diferentes grupos sócio-económicos e de influenciar o modo como os indivíduos vêem o valor atribuído às suas vidas.

Resumindo, as decisões referentes aos usos do solo afectam a condição e a qualidade do ambiente natural e construído e, por conseguinte, a qualidade de vida das populações. Estas decisões não podem ser encaradas de uma forma trivial, devem antes ser foco de uma reflexão cuidada e deliberada por parte das instituições e indivíduos responsáveis por as terem tomado ou influenciado. Todas as decisões acerca do uso do solo são então julgamentos éticos e, como tal, levantam questões acerca do que é certo ou errado, do que está bem ou mal.

Todos aqueles que estão envolvidos no processo de decisão à cerca dos usos do solo devem entender que os juízos éticos não são opcionais. Isto é, quando se olha para uma decisão à cerca do uso do solo como sendo uma escolha ética, esta não é de facto mais do que um julgamento ético. Muitas decisões que afectam o uso do solo são na realidade julgamentos, e na sua maioria são definidas segundo estreitos pontos de vista técnicos, económicos ou legais.

TIMOTHY BEATLEY³ contribui de forma inequívoca para uma profunda reflexão acerca da natureza e conteúdo das escolhas e obrigações éticas relativas aos usos do solo. Surpreendentemente, uma discussão centrada nos diferentes tipos de dilemas éticos, nos diversos conceitos e princípios morais utilizados na sua resolução, quanto aos usos do solo, ainda não havia sido redigida. A singularidade desta abordagem assenta em duas vertentes estruturantes: uma, consiste numa provocadora tónica interrogativa, permanentemente ilustrada com exemplos que reportam a situações reais ou hipotéticas; outra, é resultante da mistura dos valores e perspectivas do autor nas discussões apresentadas. Intencionalmente, este pretende estimular e encorajar o debate acerca *do que é* ou *deverá ser* a ética do uso do solo, em termos de política e planeamento, objectivo admiravelmente articulado no capítulo final.

Uma leitura atenta da obra descobre a sua essência eclética e diversa que se baseia no conhecimento de uma miríade de profissões e disciplinas académicas ligadas à temática central. Assim, o conteúdo da obra revela um longo processo de amadurecimento, resultado da experiência profissional e académica do autor em questões de ambiente e ordenamento do território.

O livro examina uma variedade de posições e teorias éticas frequentemente apoiadas em numerosos exemplos. Casos legais (na sua maioria verídicos, outros hipotéticos) são discutidos no sentido de clarificar as complexas matérias que confinam com os usos do solo – salienta-se uma forte inclinação por exemplos que tocam o ambiente natural, o que em larga medida revela especial interesse, sensibilidade e preocupação com os atributos ambientais. Do ponto de vista metodológico, a organização do livro evidencia que a notável discussão sobre a ética dos usos do solo se encaminha do restricto para o amplo e do tradicional para o contemporâneo.

A singularidade do tema bem como as diminutas reflexões nesta área constituem lacunas académicas, científicas e técnicas que permitem ao autor apresentar terminologia própria, desenhar percursos históricos e construir um inovador enquadramento teórico. Segundo Beatley, quando as opções da política pública são decisões éticas então, por exemplo, se escolhermos entre as despesas

³ BEATLEY, Timothy (1994) – *Ethical Land Use. Principles of Policy and Planning*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 302 p.

para a defesa e programas sociais, estamos claramente a fazer escolhas deste tipo. Do mesmo modo, quando consideramos as ajudas das nações desenvolvidas em apoio financeiro, tecnologia e outras formas de assistência ao mundo em desenvolvimento, estamos a fazer julgamentos morais e éticos. Todavia, tais considerações têm tido pouco impacto nas esferas da política e prática do uso do solo, principalmente quando nos manuais dedicados ao tema observamos uma ausência dos princípios éticos nos usos do solo. Ora, se as decisões das políticas do uso do solo em número são cumulativas e influenciam a população e o ambiente, não deverão ter aquelas que prestar mais atenção às respectivas implicações morais?

Actualmente, alguns autores têm contribuído para apoiar a definição de uma ética do uso do solo, podendo ser dado, nesta matéria, um importante contributo pelas disciplinas de Filosofia Moral, Filosofia Política, Teoria do Direito e Ética Ambiental. A primeira porque examina valores e questiona acerca do que está certo/errado; a segunda, na medida em que desenvolve conceitos que examinam as formas de governância e as relações entre o indivíduo e o Estado; a terceira, uma vez que define o papel da lei na sociedade e procura resolver conflitos; por último, porque teoriza sobre a existência de variadas obrigações não antropocêntricas, dado considerar que outros seres vivos têm direitos inatos e como tal merecem preocupação, quer tenham valor ou não para os humanos.

É com base nestas considerações que Beatley apresenta uma reflexão sintética, habilmente desenhada a partir de teorias e conceitos desenvolvidos por diferentes disciplinas que, em conjunto, fornecem o enquadramento teórico para a definição de comportamentos morais e éticos nos usos do solo. O ponto de partida desta reflexão apresenta-se de seguida: é sabido que o uso do solo está explicitamente alicerçado numa ética utilitarista (teleológica) que justifica as opções morais frequentemente tomadas. Nesta perspectiva, o que é moralmente correcto é o que gera valor. Os princípios teleológicos referidos resultam da análise comparativa entre o bem e o mal: a acção política que está moralmente certa é a que maximiza o que é bom para o indivíduo ou sociedade. Contudo, outros pontos de vista podem gerir os usos do solo. Os princípios deontológicos rejeitam esta assumpção assegurando existirem outras considerações (certas obrigações) que podem tornar uma acção correcta, para além do bem ou mal das suas consequências. Assim regista-se que os princípios teleológicos e deontológicos nem sempre se conjugam.

A teoria teleológica (do Grego, *telos*, significa fim ou objectivo) defende que a política ou acção de uso do solo correcta é aquela que gera a maior quantidade de valor (o que está bem é o que maximiza o bom). Em contraste, os princípios e a natureza deontológica (do Grego, *deont*, significa obrigação ou dever), dizem haver outras considerações a encarar, as quais tornam uma acção obrigatória, para além do bem ou mal das suas consequências e apesar de poderem gerar menor

quantidade de bem ou valor social. Gera-se então um dilema para os usos do solo, resultante dos pontos de vista teleológico ou deontológico.

Outras importantes dimensões, segundo as quais muitas das posições éticas se baseiam, residem em se considerar até que ponto as obrigações morais (se é que existem) são de origem antropocêntrica ou não. O utilitarismo convencional de base teleológica, assume uma forte argumentação antropocêntrica. Em contraste, pode-se defender que outras, se não todas, as formas de vida merecem atenção, logo obrigações morais para com estes seres e impõem-se, quer tenham ou não valor para os humanos.

Estas duas dimensões éticas (teleológico/deontológico e antropocêntrico/eco-cêntrico) são combinadas para configurar um quadro conceptual que categoriza as atitudes para com o solo segundo as teorias morais. Desta articulação, resulta um sistema de eixos ortogonais com origem em quatro vectores nos quais assentam os princípios éticos dominantes. Considera-se ainda a possibilidade da existência de outros eixos ou dimensões morais de menor importância, segundo os quais podemos classificar as atitudes éticas.

No seu conjunto, o livro organiza-se em 15 capítulos. Beatley, inicia o segundo capítulo com o enquadramento teórico básico, descrevendo com grande detalhe a natureza dos conceitos éticos e teorias e como estes se relacionam com os usos do solo. São ainda definidos os valores e atitudes destes usos e a sua origem identificada.

Nos seguintes capítulos (3 a 14) encontram-se os conteúdos mais importantes da obra, e em cada um se desenvolve uma porção do globalizante tema da ética dos usos do solo. Inicia-se o terceiro capítulo com uma revisão crítica e uma discussão detalhada acerca da visão utilitarista do mercado no uso do solo (que o autor aponta como sendo o paradigma moral actual). Apesar das vantagens, assentes numa análise de custos-benefícios, este modelo é insuficiente como estruturante de um paradigma para o uso do solo. Em particular, uma ética para o uso do solo tem que conter componentes deontológicas que actuam como restrições à maximização utilitarista.

Cada capítulo seguinte procura expandir os nossos horizontes morais bem como identificar os factores e a comunidade moral relevante, aos quais nos referimos quando estabelecemos juízos morais acerca do uso do solo. Estes capítulos procuram responder às questões de fundo sumariamente identificadas no primeiro capítulo (que são objecto de um substancial desenvolvimento nos capítulos seguintes). Uma questão central desenvolve-se neste primeiro capítulo e diz respeito à discussão dos valores-base, habitualmente tomados em consideração nos usos do solo. Devendo ser a ética do uso do solo um conceito abrangente, ao efectuarem-se escolhas morais estas terão por base princípios individuais e colectivos para resolver dilemas específicos.

O quarto capítulo explora a obrigação de prever e minimizar danos como base moral da política e prática do uso do solo e defende o princípio da culpabilidade quando são criados danos por via daqueles usos (com requisitos de compensação e de reparação). No quinto capítulo, argumenta-se que a maximização da utilidade (na procura do bem-estar social) deve ser constringida fundamentalmente através dos direitos individuais ao uso do solo (legais, constitucionais ou morais), os quais podem ser considerados invioláveis. Os potenciais direitos ao uso do solo implicam direitos a certos benefícios, tais como habitação para todos, estar livre de perigosos níveis de poluição e da degradação ambiental, etc. Contudo, estes direitos são discutíveis, dependendo de numerosos factores locais ou regionais.

O sexto capítulo dá conhecimento dos efeitos e das diversas obrigações distributivas da política do uso do solo. Assim, a ética do uso do solo tem que levar em consideração os resultados dos programas, projectos e políticas do uso do solo podendo estes melhorar as condições de vida de umas populações mas também piorar as de outras. Uma distribuição socialmente justa deve então ser tida em conta. Em última análise, em resultado das políticas e acções públicas, um uso do solo ético procura não diminuir as condições sociais, económicas e físicas dos que vivem ao nível mais baixo do *continuum* sócio-económico. Nesta perspectiva, a ética do uso do solo procura alcançar e desenvolver uma justiça equitativa de modo a que as condições de vida dos membros mais desfavorecidos da nossa sociedade sejam melhoradas. As obrigações éticas para com o ambiente são discutidas em detalhe no capítulo sete, enfatizando posições não antropocêntricas (obrigações para com todos os organismos, espécies e ecossistemas). Como tal, a ética do uso do solo pressupõe um respeito básico por todas as formas de vida e uma concertação e esforço sério para minimizar os impactes das acções humanas noutros membros da comunidade biótica, sejam eles organismos individuais, espécies ou os ecossistemas que os suportam. Por conseguinte, a noção de comunidade moral relevante é expandida ao ponto de incluir outras formas de vida não humanas (até às comunidades biológicas em geral).

No capítulo oitavo, a comunidade moral expande-se no sentido temporal tendo por base as obrigações (a ter nos usos do solo) para com as futuras gerações. Numa abordagem tradicional as gerações vindouras raramente são consideradas nas metodologias do uso do solo. Apesar de muitos teóricos e filósofos questionarem o sentido de representar os interesses daqueles que ainda não nasceram (dada a dificuldade em prever com precisão quais serão as preferências ou desejos dos habitantes do planeta daqui a 100 ou 500 anos), a ética dos usos do solo defende-os (pois pela certa necessitarão de alimento, água potável, abrigo, espaços de lazer e beleza natural) por forma a proteger a paisagem, os recursos naturais e culturais.

Muitos dos usos do solo envolvem questões de paternalismo e de ética quando se colocam restrições às liberdades individuais – estas questões são examinadas no

nono capítulo. Os usos do solo implicam uma variedade de riscos naturais e humanos que vão desde a exposição a furacões, cheias e terremotos até à exposição a fontes de energia nuclear, resíduos perigosos, entre outros. Questões centrais levantam-se neste contexto: até que ponto os indivíduos podem ser autorizados a localizar-se em áreas de risco? Até que ponto são legítimas as normas públicas do uso do solo (habitualmente consideradas paternalistas) que restringem as liberdades individuais? Quando existem riscos individuais, a ética do uso do solo reconhece que se justifica um papel regulador colectivo, no sentido de minimizar impactos nos próprios, noutros indivíduos e populações em geral. Este papel será tanto mais eficaz se as intervenções forem no sentido de informar os indivíduos acerca dos riscos que correm.

Os dois capítulos seguintes tratam das expectativas que se criam em torno dos usos do solo: o primeiro analisa a extensão das obrigações para com as promessas ligadas aos usos do solo, enquanto o segundo aplica este tema relativamente à propriedade privada. Assim, no décimo capítulo assume forma um uso ético do solo em que as promessas formuladas para fins públicos devem ser mantidas, enquanto as expectativas baseadas em utilizações lucrativas não têm o mesmo peso moral. As promessas públicas relativas aos usos do solo devem resultar de acções explícitas, as quais se concretizam em planos de ordenamento do território e planos urbanísticos. Estes documentos devem funcionar como promissórias/garantias formais de realização das expectativas da população. No décimo primeiro capítulo, a discussão centra-se nas diversas formas (políticas e legais) de entender os direitos de propriedade privada e nos consequentes conflitos. Conclui-se que um mínimo de justiça básica sugere que é anti-ético o Estado expropriar sem uma justa compensação. Este tema assume particular relevância no contexto de realização do livro, dado o autor ser americano. Por conseguinte, a maioria dos exemplos de inconstitucionalidade de certos usos do solo derivam da tradicional importância da propriedade privada nos E.U.A. e das decisões sobre estes conflitos resultarem da intervenção dos tribunais americanos.

O capítulo 12 retoma as discussões iniciais das liberdades individuais e considera até que ponto é ético para as comunidades regular questões que envolvem estilos de vida pessoais e o carácter comunitário. Uma política que integra uma ética do uso do solo respeita a diversidade de estilos de vida e procura facilitar e encorajar a maior liberdade possível na escolha de interesses e gostos pessoais. As comunidades devem evitar restrições nos usos do solo que pretendam extinguir as escolhas de qualidade de vida que não causem danos às populações em geral. A imagem da comunidade é importante e deve procurar-se mantê-la, contudo, a comunidade deve ser sensível à diversidade dos estilos de vida existentes no seu seio, pelo que não deve procurar-se regular em excesso sob pretexto de legitimar uma característica particular comunitária.

A comunidade moral expande-se geograficamente no capítulo seguinte, o qual considera as obrigações éticas entre comunidades. Por outras palavras, nas políticas e práticas dos usos do solo, uma comunidade deve ter em consideração os impactes ambientais e económicos causados noutras. Num espírito de cooperação alguns sacrifícios são necessários e esforços devem ser efectuados para assegurar iguais atitudes entre as localidades. O capítulo 14 apresenta uma reflexão acerca de quando um uso ético do solo implica uma ética política, e no imperativo de assegurar equidade, participação, representatividade de toda a sociedade nos processos decisivos do uso do solo. As obrigações éticas existem para assegurar que as estruturas dos processos e mecanismos de decisão sejam justos e iguais em cada nível.

O capítulo 15 sumariza os pontos-chave e é uma tentativa de síntese através de uma lista dos princípios éticos que devem ser tidos em conta no uso do solo: máximo benefício público, justiça equitativa, prevenção de danos, direitos do uso do solo, deveres ambientais, obrigações para com o futuro, liberdade de escolha de estilos de vida ao nível comunitário e individual, aceitação de regulação nos riscos, expectativas e cumprimento de promessas, privilégio da propriedade privada e seu uso, obrigações de jurisdição intercomunitárias e paridade de processos políticos.

O livro introduz um exame das teorias, conceitos e princípios éticos conhecidos e apresenta uma alternativa que pode vir a constituir a base das decisões no uso do solo. Esta alternativa é também construída a partir do conhecimento de conflitos e questões tangíveis e específicas do uso do solo. Para tal, o autor recorre a cenários reais e hipotéticos do uso do solo que esclarecem a natureza das decisões e evidenciam como conceitos ou determinados princípios se aplicam nestas situações práticas. Deste modo, o que se segue é a aplicação da ética no centro das acções políticas.

De uma forma particular, o livro não segue uma única visão ou paradigma ético específico, fazendo crer que as circunstâncias que envolvem os usos e os dilemas éticos são demasiado complexas e variadas. Assim, diferentes situações parecem apontar para conjuntos específicos de conceitos e princípios éticos o que justifica uma espécie de pluralismo moral, sugerindo que não existe apenas um paradigma aplicável para todas as circunstâncias. De facto, o autor procura descrever criticamente o cenário ético, ou as várias componentes que constituem um conjunto de atitudes éticas, incluindo a estética do uso do solo. Dependentes das especificidades dos usos do solo, as componentes particulares de cada cenário ético são determinantes.

O autor recusa-se a construir regras e normas éticas extremamente específicas. Defendendo que ainda é muito cedo para desenvolver uma teoria da ética do uso do solo, apresenta em cada capítulo uma reflexão em torno de um conjunto de orientações éticas. A sua intenção é conduzir os leitores em certas direcções, ao

efectuarem julgamentos éticos acerca do uso do solo, em substituição de um plano detalhado de regras de comportamento em cada situação. Daqui se depreende que cada leitor deve considerar criticamente as matérias e suas ilustrações tangíveis e chegar por si próprio às conclusões.

Este livro, demonstra como a distribuição do solo para diferentes usos e actividades é intrinsecamente uma questão de ética. Quer seja uma parcela de terreno usada para habitação social ou para condomínios de luxo, quer seja uma área ribeirinha preservada como área natural (com fins de protecção da vida selvagem ou outros objectivos de conservação) ou utilizada para actividades industriais, todas implicam julgamentos éticos. São muitos os exemplos e a sua ocorrência dá-se por todo o mundo. São também muitos os organismos que decidem regularmente acerca dos usos do solo (comissões de planeamento, administrações regionais, juntas urbanas,...). Talvez por tudo isto nenhum outro aspecto relativo à administração com tantos diferentes actores, grupos de interesse e fracções da sociedade, tenha tanta influência nestas decisões. E claro, quem fala pela Terra?

O actual quadro ético de referência é contudo insuficiente como guia nesta área e, em muitos casos, estas decisões não são sequer consideradas como problemas de escolha ética, pelo menos de uma forma explícita. São no entanto frequentemente discutidas em termos económicos, técnicos, legais ou políticos com pouca consciência de que tais decisões envolvem certamente juízos morais. De facto, o quadro conceptual normativo que se tem desenvolvido é amplamente económico e como tal, redutor na perspectiva e moralmente indefensável para tantos se não a maioria dos usos do solo.

As decisões do uso do solo são também políticas, pois acontecem num contexto de influência e poder político, no qual alguns saem vencedores e outros não. As políticas do uso do solo são frequentemente vistas como um processo segundo o qual políticos pouco escrupulosos tendem a alcançar mais poder e servir interesses pessoais ou de grupos de pressão a expensas dos interesses do público em geral. Enquanto tal ocorre nas políticas do uso do solo, algo de benigno também aqui pode ser encontrado: os políticos eleitos procuram boas razões (económicas na sua maioria) para afirmar as suas posições sobre outras mas o seu discurso é tipicamente vago do ponto de vista do diálogo ético. O que emerge frequentemente nestas decisões é uma espécie de lógica utilitarista, alegando-se a defesa dos interesses de uma vasta maioria. Isto reporta-nos novamente para uma visão economicista do mundo, na qual a melhor forma de promover os interesses da maioria é deixar funcionar a mágica do sistema de mercado.

Com certeza, devem existir atitudes e obrigações morais e éticas na política dos usos do solo que sejam reconhecidas para além das visões económicas utilitaristas. É esta a visão do autor cuja perspectiva de pluralismo moral identifica princípios

éticos úteis na resolução de problemas dos usos do solo. Estes princípios apresentam-se como as possíveis componentes de uma teoria da ética no uso do solo, ainda por realizar.

A existência humana procura satisfazer necessidades económicas mas também manter a base ecológica da sua própria vida. Parafrazeando Leopold, «parem de pensar acerca do que é um uso do solo decente como sendo unicamente um problema económico; examinem cada questão em termos do que é ética e esteticamente correcto, assim como o que é economicamente conveniente» (traduzido de: LEOPOLD, Aldo, (1949), *A Sand and County Almanac*, Oxford: Oxford University Press, p. 224).