

## Desenvolvimento e (de)crescimento através da atividade minerária no Peru: sob um estado socioambiental?

*Development and growth through mining activity in Peru:  
about a state environmental?*

Oksandro Osdival Gonçalves\*  
Ricardo Serrano Osorio\*\*

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é analisar o atual desenvolvimento econômico peruano através da mineração e suas relações com a ordem econômica, dos recursos naturais e dos direitos fundamentais conforme um modelo sustentável ideal do setor minerário. Primeiro, apresentamos a importância da mineração no desenvolvimento econômico como fonte de riqueza do país. Logo depois, questionamos o que é o desenvolvimento e delimitamos a priorização do crescimento econômico e do desenvolvimento ideal com alcances gerais. Concluímos que os recursos minerais foram, são e serão ainda os recursos naturais mais pesquisados pelos agentes econômicos do setor minerário no Peru, mas a objetividade socioambiental pela mineração ainda se encaixa numa exploração insustentável pelo seu alto grau de degradação ambiental e geração de conflitos sociais. Nessa linha, as vantagens e os ganhos da renda minerária ainda não são visíveis pela sociedade, motivo pelo qual se questiona se os institutos jurídicos que conformam a ordem econômica peruana devem estar harmonizados com a institucionalidade de um Estado Socioambiental de Direito.

**Palavras-chave:** Crescimento econômico. Conflitos sociais. Desenvolvimento. Estado Socioambiental de Direito. Mineração peruana.

\* Doutor em Direito pela PUC-SP. Mestre em Direito pela PUC-PR. Professor no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Mestrado/Doutorado) da PUC-PR. Advogado. *E-mail:* oksandro@cgaadv.com.br.

\*\* Doutorando em Direito, com ênfase em Direito Minerário Ambiental pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul UFRGS. Bolsista do PEC-PG, Capes). Paralelamente cursa disciplinas no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PGEEI) na UFRGS. Mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Mestre em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS-RS). Especialista em Direito Corporativo. Bacharel em Direito pela Universidad San Martín de Porres (USMP), Lima – Peru.

**Abstract:** The objective of this work is to analyze the current progress of economic growth through the Peruvian mining and its relationship to the economic and natural resources as an ideal model of sustainable mining sector. First, we present the importance of mining in the Peruvian economic development as a source of wealth. Soon after, we question what is delimited on the development and prioritization of economic growth and optimal development with general scope. We conclude that mineral resources were, are and will be the natural resources most researched by economic agents of the mining sector in Peru, but the social objectivity by mining still fits on unsustainable exploitation of its high degree of environmental degradation and generation of social conflicts. It is considered that the benefits and earnings from mining are not visible by the society yet and wonders whether the legal institutions that make up the Peruvian liberal economic order should be harmonized according to the institutions of a Socio-environmental Rule of Law.

**Keywords:** Economic growth. Social conflicts. Development. Socio-environmental Rule of Law. Peruvian mining.

## Introdução

A mineração existe há muitos séculos e sempre trouxe consigo debates intensos acerca dos seus limites e efeitos. No Peru, o povo inca apreciava e valorava o brilho do ouro pela sua semelhança com o Sol, considerado seu Deus supremo. Os espanhóis, contudo, buscaram conquistar os incas para se apoderarem do ouro e com ele aumentar e fortalecer seu poderio econômico e bélico num mundo que priorizara a expansão e a conquista de novos territórios.

Hodiernamente, os recursos minerários foram, são e serão os recursos naturais de maior procura por parte das empresas transnacionais no Peru. Já no caso dos países latino-americanos, também possuem diversas riquezas naturais com um alto valor de susceptibilidade econômica no mercado internacional. Aliás, tais ativos contribuem consideravelmente para o seu desenvolvimento econômico. Não obstante, a parceria intrínseca entre a institucionalidade mineral e o desenvolvimento com sustentabilidade econômica consciente e responsável vê-se ameaçada pelo alto grau de conflitos socioambientais que afetam a maioria dos países pelo efeito *boomerang* que implica riscos e perigos para as presentes e futuras gerações.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> “Certos grupos sociais são mais afetados com os problemas ambientais, independentemente do lugar em que esses riscos são produzidos, porque geram um efeito *boomerang*, ou seja, em algum

Especificamente no setor minerário, embora tal atividade econômica seja uma importante fonte de receitas para o crescimento econômico em muitos países, ele vem acompanhado de *serious social and environmental impacts*, especially the degradation of forests and water graves impactos sociais e ambientais que geram custos não somente à população local, onde se localiza o empreendimento, senão também para o desenvolvimento nacional e as futuras gerações. resources.

Destacando a problemática ambiental global e local na seara minerária, Enrique Leff alerta que

o problema ambiental gerou mudanças globais em sistemas socioambientais complexos que afetam as condições de sustentabilidade do planeta, propondo a necessidade de internalizar as bases ecológicas e os princípios jurídicos e sociais de gestão democrática dos recursos naturais. Estes processos estão vinculados ao conhecimento das relações sociedade-natureza: não só estão associados a novos valores, mas a princípios epistemológicos e estratégias conceituais que orientam a construção de uma racionalidade produtiva sobre as bases de sustentabilidade ecológica e de equidade social.<sup>2</sup>

Ou seja, a gestão, exploração, produção e o cuidado dos recursos naturais são fundamentais num Estado Socioambiental de Direito para o fortalecimento da relação entre sociedade e natureza com base em uma sustentabilidade mineral eficiente.

Assim, a mineração traz consigo um paradoxo complexo. De um lado, ela pode introduzir novas e poderosas energias no organismo da nação e despertar fundadas esperanças nas possibilidades de desenvolvimento do país e, de outro, gera uma série de consequências com externalidades sociais e ambientais positivas e negativas que, na maioria dos casos, têm como resultado a deterioração ou degradação do entorno social que naturalmente ocorre em razão do processo produtivo envolvido, além de afetar todas as estruturas institucionais do país.

---

momento, todos podem ser atingidos pelo efeito global do risco.” Ver em: PERALTA, Carlos E. A justiça ecológica como novo paradigma da sociedade de risco contemporânea. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, Caxias do Sul: Educs, v.1, n.1, p. 251, jan./jun. 2011.

<sup>2</sup> LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. Trad. de Sandra Valenzuela. São Paulo: Cortez, 2001. p. 59.

Portanto, o presente trabalho tem como objetivo estruturar as bases de um arcabouço jurídico que possibilite uma exploração racional e eficiente das riquezas ambientais minerais, comprometidas com as prioridades de todos os elementos que conformam o conglomerado entre Estado e população local detentora do empreendimento minerário, com o intuito de garantir os direitos socioambientais com base em um modelo de sustentabilidade mineral eficiente no Peru.

## **A economia peruana e a atividade minerária como fonte de riqueza**

Com o forte crescimento econômico registrado nos últimos anos, o Peru vem ganhando, cada vez mais, espaço no cenário econômico da América Latina. Desde o ano de 2005, o PIB peruano vem registrando crescimento superior a 6%. Em 2010, a taxa de crescimento foi de 8,8%.<sup>3</sup> O desafio é assegurar que ele continue crescendo a taxas sustentáveis acima de 6%, pelo menos durante os próximos 15 anos, segundo o relatório elaborado pelo Ministério da Economia e Finanças do Peru (MEF). Em 2015, o PIB pode chegar aos 260 bilhões de dólares, e o PIB *per capita* poderá superar os 8.300 dólares americanos, o que representa um incremento de cerca de 40% em relação a 2011. O investimento privado atingirá 23% do PIB em 2015, enquanto o investimento total chegará a 29%.<sup>4</sup>

Uma das características desse importante processo de crescimento econômico é o maior dinamismo da demanda interna, associada à recuperação dos ingressos e ao crescimento do emprego.<sup>5</sup> O Peru continua

<sup>3</sup> PERU. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Disponível em: <<http://www.inei.gob.pe/perucifrasHTM/infeco/cuadro.asp?cod=3842&name=pr01&ext=gif>>. Acesso em: 28 jul. 2012.

<sup>4</sup> PCM. O MMM 2013-2015, elaborado por técnicos do Ministério da Economia e Finanças (MEF), pela Superintendência de Bancos e Seguros (SBS) e o Congresso Nacional, foi aprovado pelo Executivo em uma sessão do Conselho de Ministros.

<sup>5</sup> “La globalización en el Perú no ha sido un negocio sólo para unos cuantos ni ha consistido en un proceso excluyente de desnacionalización de la economía que haya puesto las principales decisiones económicas del Estado en manos de un nuevo mercantilismo transnacional, como afirman algunos intelectuales y políticos de izquierda. Fue la era estatista la que eliminó o debilitó a los grupos económicos nacionales, razón por la cual las empresas privatizadas en los noventa fueron adquiridas principalmente por el capital extranjero. Pero, simultáneamente, nuevos grupos económicos nacionales han surgido, incluso desde la base social como nunca antes había ocurrido – perforando la vieja sociedad estamental –, y se han internacionalizado conformando las primeras transnacionales peruanas de la historia del país. Empresas peruanas son hoy nacionalizadas en países vecinos.” Ver em: ALTHAUS, Jaime. *La revolución capitalista en el Perú*. Lima: Fondo de Cultura Económica, 2007. p. 100.

sendo um dos países com o índice de inflação mais baixo da região. Nesse sentido, o processo de crescimento econômico tem sido favorecido pela estabilidade cambial e de preços que o Peru tem registrado por mais de dez anos. Entre as razões fundamentais desse fortalecimento econômico do Peru estão o aumento de acordos de livre comércio e a variação positiva dos preços das *commodities* minerais. Nos últimos anos, foram celebrados acordos de livre comércio com a União Europeia, a China, os EUA e outros países, com o objetivo de diminuir a dependência das exportações e promover a elevação dos investimentos estrangeiros.<sup>6</sup> Segundo o Banco Central do Peru (BCR) e a ProInversión (Agência Governamental de Promoção de Investimentos Privados), o fluxo de investimento privado para a economia peruana tem aumentado rapidamente desde 1993.<sup>7</sup>

Desse modo, pode-se observar que houve um aumento considerável do PIB peruano desde 1992 até 2013, pois tal incremento teve como principal fator a produção no setor minerário.<sup>8</sup> As perspectivas para 2013 indicam um crescimento do PIB em torno de 5,9% sustentado pelos investimentos nos setores da construção e mineração<sup>9</sup> e pela contínua expansão do consumo interno. Como consequência, o setor de mineração passou a ocupar uma posição central na economia do país como consequência da reestruturação das políticas econômicas.<sup>10</sup> Assim, o país

---

<sup>6</sup> “Nos últimos anos, o Peru adotou diversos TLCs (17 Tratados de Livre Comércio com as economias mais poderosas) com os principais mercados do mundo, tais como os EUA, a China, o Japão, a Coreia do Sul, o Canadá e os mais atuais, com os mercados de alto poder aquisitivo da União Europeia. Esse aumento de acordos comerciais internacionais tem por objetivo incrementar os incentivos para a captação de investimentos estrangeiros no país, visto que a estratégia tomada é dinamizar a economia interna através da atração de capitais, assim como dinamizar e diversificar as exportações.” Ver em: OSORIO, Ricardo Serrano; CASSI, Guilherme. Desenvolvimento, consumo e direitos fundamentais na América Latina frente à abertura comercial às potências tecnológicas. *Revista de Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 100-125, jul./dez. 2013.

<sup>7</sup> CEPAL. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/29293/Peru.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2012.

<sup>8</sup> OSORIO, Ricardo Serrano. *El sistema de extrafiscalidad minera en el Perú: estimulando una explotación minera sostenible sin incentivos?* In: GONÇALVES, Oksandro; FOLMANN, Melissa (Org.). *Tributação, concorrência e desenvolvimento*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 104.

<sup>9</sup> “Aunque la participación de los recursos naturales en la economía peruana ha tenido una cierta recuperación en los noventa con la nueva estrategia de desarrollo, el boom se concentra más en el sector minero”. Ver em: TORRES-ZORRILLA, Jorge. *Una estrategia de desarrollo basada en recursos naturales: análisis clúster del complejo de cobre de la Southern Perú*. Santiago de Chile: Cepal, 2000. (Serie Desarrollo Productivo 70).

<sup>10</sup> “Para inicios de los 90, la actividad minera en el Perú se hallaba en crisis. Las empresas en manos del Estado y también las pertenecientes a medianos empresarios particulares, se vieron agobiadas por la hiperinflación, el conflicto armado interno y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones.” Ver em: DURAND, Anahí Guevara. *De mineros a indígenas: cambios en la relación*

é o terceiro produtor mundial de prata, cobre, zinco e estanho, quarto produtor de chumbo e molibdênio e o sexto produtor de ouro, conforme dados do Minem.<sup>11</sup> Em suma: a mineração e as exportações de minérios são importantes propulsoras da economia peruana e dão uma contribuição significativa ao PIB.

Assim, os recursos minerais peruanos são considerados o principal incentivo para o interesse estrangeiro no país. Sob a ótica racional, as empresas estrangeiras buscam maximizar os ganhos da sua exploração, o que é incompatível com uma postura social que leve em consideração aspectos como distribuição de renda e respeito ao meio ambiente local.

Sob uma perspectiva geral da importância dos investimentos para o desenvolvimento dos países, se afirma que é crescente o fluxo de investimentos internacionais em teias de crescente complexidade, que envolvem a presença de sociedades transnacionais. Com a desconstrução das cadeias produtivas, novos desafios se apresentam à regulação desses investimentos nos países hospedeiros.<sup>12</sup> Cria-se uma tensão entre os dois polos envolvidos: de um lado, o Estado que denominamos *hospedeiro* e, de outro, a empresa investidora, num efeito pendular ao longo da história, com o retorno do tema das nacionalizações e expropriações.<sup>13</sup> Nessa linha, já Rudolf Dolzer e Christoph H. Schreuer ensinam que “regulamentar os investimentos estrangeiros são [sic] uma expressão da soberania do Estado, e que pensar o contrário não contribui para o desenvolvimento econômico e social”.<sup>14</sup>

No caso do Peru, apesar dos benefícios dos investimentos na mineração para a economia peruana desde as mudanças havidas na sua política econômica a partir de 1993, as comunidades locais tiveram algumas melhorias de bem-estar social em decorrência da expansão da mineração. Isso causou conflitos entre as mineradoras, o governo e a população, todos com interesses significativos.

---

minería-comunidad, organización social y revaloración étnica en Angaraes- Huancavelica. Santiago de Chile: Clacso; Programa Regional de Becas, 2006.

<sup>11</sup> Disponível em: <[http://www.minem.gob.pe/\\_estadistica.php?idSector=1&idEstadistica=7332](http://www.minem.gob.pe/_estadistica.php?idSector=1&idEstadistica=7332)>. Acesso em: 28 nov. 2013.

<sup>12</sup> ZANELLA, Cristine Koehler. *Energia e integração: oportunidade e potencialidades da integração gasífera na América do Sul*. Ijuí: Ed. da Unijuí, 2009.

<sup>13</sup> RIBEIRO, Marilda R. de Sá. Direito dos investimentos e o petróleo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). *Direito do petróleo e de outras fontes de energia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 50.

<sup>14</sup> DOLZER, Rudolf; SCHREUER, H. Christoph. *Principles of international investment law (Foundation of Public International Law)*. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 7.

Aprofundando ainda mais essa relação de desenvolvimento e mineração, a ordem econômica constitucional no Peru destaca-se por atrair e incentivar investimentos em capital para projetos empresariais, por isso a necessidade de garantir mais investimentos fez com que o Estado peruano refundasse as suas instituições e normas jurídicas do setor minerário no período de 1993-2010.<sup>15</sup>

No entanto, alguns críticos do desenvolvimento econômico peruano baseado na mineração consideram que “ainda que o momento econômico seja positivo, o Estado está em permanente turbulência causada pelo elevado percentual de peruanos na faixa de pobreza extrema, a baixa qualidade no mercado de trabalho e da qualidade de vida e os conflitos socioambientais pela extração dos recursos minerários no país”.<sup>16</sup> Nesse sentido, destaca-se que historicamente os baixos salários nas áreas pobres alimentaram o ódio aos altos lucros auferidos pela indústria mineira e acentuaram a percepção popular de que o bem-estar dos empregados e do desenvolvimento da população local é considerado secundário diante dos ganhos financeiros das mineradoras. Esse quadro sugere um possível conflito social a partir de disputas relativas à mineração, com impacto danoso sobre o setor. Não obstante, é importante salientar que os conflitos socioambientais são comuns envolvendo mineração em qualquer lugar do mundo,<sup>17</sup> ou seja, tal atividade econômica já gera uma série de riscos e

---

<sup>15</sup> “El aumento del ùju de inversiones en exploraciones y explotación minera demandó que el Estado peruano iniciara un proceso de refundación de las instituciones y las normas del sector minero. Este proceso signiúcó la transformación de las relaciones de poder entre los actores del desarrollo nacional, lo cual implicó un cambio en la lógica y contenidos, por ejemplo, de los derechos de las comunidades campesinas y nativas sobre la propiedad comunal de la tierra. La promulgación de la Constitución de 1993, por ejemplo, le otorgó la posibilidad a las comunidades nativas y campesinas de negociar con terceros la propiedad de las tierras comunales, produciendo entonces un doble efecto: por un lado, el Estado abrió la posibilidad para que las comunidades propietarias de este bien colectivo participaran del mercado de tierras y capitalizaran este recurso, pero del otro lado, estas no se encontraban preparadas para asumir los retos de esta incorporación a una lógica de relaciones capitalistas de libre mercado.” Ver em: ECKHARDT, Karen et al. *Empresas mineras y población: estrategias de comunicación y relacionamiento*. Lima: Ed. da Universidad ESAN, 2009. p. 180. (Serie Gerencia para el Desarrollo, 11). Disponível em: <<http://www.esan.edu.pe/publicaciones/2011/02/25/mineria-y-poblacion.pdf>>. Acesso em: 1º abr. 2014.

<sup>16</sup> MONTALVO, Hilda Vanessa Zevallos. *Política de desenvolvimento e o setor de mineração: análise de discursos do governo do Peru no período de 1990 a 2009*. 2010. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010. p. 58.

<sup>17</sup> BANERJEE, Subhabrata. Who sustains whose development?: sustainable development and the reinvention of nature. *Organization Studies*, n. 24, p. 143-180, 2003.

danos intrinsecamente por gerar uma ação de extração de recursos naturais com suscetibilidade econômica.

Não obstante, considera-se que esse processo de incentivo para a atração de investimentos ou capitais internacionais não considerou gradativamente os impactos sociais e ambientais da sociedade peruana, o que originou a reação das populações e Organizações Não Governamentais preocupadas com uma adequada exploração dos recursos ambientais minerais do país, gerando, assim, consideráveis conflitos socioambientais entre todos os agentes envolvidos.<sup>18</sup>

Já sobre a consequência da mineração na seara econômica do país, se, por um lado, o Peru se beneficia do comércio das *commodities* minerais, por outro, se torna dependente dos preços estabelecidos internacionalmente, afetando, desse modo, seu crescimento econômico pela desproporção e pelo desequilíbrio financeiro no momento da distribuição da riqueza. Aliás, se há um quadro de recessão mundial, as *commodities* se desvalorizam, prejudicando os lucros das empresas e a arrecadação tributária minerária por parte do Estado, gerando mais uma vez a dependência econômica do país por ser apenas um mercado primário exportador de matéria-prima no mundo. Somado a tudo isso, há que se destacar que os recursos minerais são recursos escassos, ou seja, é preciso promover o aproveitamento dos seus resultados sob pena de acabarem por completo sem qualquer retorno à sociedade peruana, prejudicando, assim, não somente os presentes senão também as futuras gerações do país.

Crescimento e desenvolvimento, embora sejam conceitos próximos, não se confundem. O crescimento econômico costuma desprezar os indicadores sociais ou de qualidade de vida, bem como aspectos ambientais.<sup>19</sup> Daí porque os órgãos internacionais especializados, entre eles a ONU, vêm estabelecendo uma série de indicadores de qualidade de vida, cujo baixo nível indica não ter ainda se completado o processo de

---

<sup>18</sup> No Peru podemos citar alguns conflitos sociais de grande envergadura como os casos: La Oroya, Conga, entre outros. Quanto aos danos ambientais, citamos os níveis de contaminação dos rios Santa (Ancash); Chillón e Rímac (Lima); San Juan (Cerro de Pasco) e Mantaro (entre Pasco, Junín e Huancavelica); e a contaminação por mercúrio ocorrido em Choropampa, em Cajamarca.

<sup>19</sup> “A situação de países em desenvolvimento não se altera substancialmente pelo simples crescimento econômico; em outros termos, o aumento de valores decorrentes da exploração minerária não repercute, necessariamente, sobre o desenvolvimento, embora possa gerar algum crescimento econômico.” Ver em: NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. 3. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 351.



desenvolvimento, mesmo quando o PIB se eleva visando à obtenção da sustentabilidade. Assim, o crescimento do PIB não é uma medida adequada para se chegar ao conceito de desenvolvimento, pois esse processo envolve outros aspectos sociais e econômicos. Nessa linha, já Heline Ferreira assinala que “embora essa concepção redutora tenha predominado por décadas, o conhecimento empírico evidencia que o crescimento econômico não é necessariamente sinônimo de desenvolvimento”.<sup>20</sup>

Dessa forma, o crescimento é necessário, mas não é suficiente para garantir o desenvolvimento. Em razão disso, surge a proposta de adoção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que leva em consideração uma série de outros aspectos e não apenas o PIB. Na perspectiva da ONU, destaca-se que

o IDH difere da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades. A renda é importante, mas como um dos meios do desenvolvimento e não como seu fim. É uma mudança de perspectiva: com o desenvolvimento humano, o foco é transferido do crescimento econômico, ou da renda, para o ser humano.<sup>21</sup>

Voltando ao caso do desenvolvimento econômico peruano, o fato de a atividade minerária representar uma parcela substancial do PIB faz com que se priorize o crescimento estritamente econômico baseado na mineração diante de um desenvolvimento com sustentabilidade geral nas searas sociais, ambientais, econômicas e, inclusas, as culturais. Em suma, é preciso analisar se esses incentivos ao crescimento econômico estão baseados sustentavelmente na extração e comercialização de minérios numa sociedade na qual o Estado Socioambiental de Direito ainda não é aplicado eficazmente e nem faz parte da agenda dos grupos empresariais e da sociedade civil do país.

---

<sup>20</sup> FERREIRA, Heline Sivini. *Desvendando os organismos transgênicos: as interferências da Sociedade de Risco no Estado de Direito Ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. p. 200.

<sup>21</sup> No caso do Peru, ele possui um IDH de 0,725 o que o coloca em 80º lugar no mundo. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx?indiceAccordion>>. Acesso em: 2 jul. 2013.

Já sobre os riscos socioambientais no setor minerário, esses são assumidos pelas pessoas que formam parte do conjunto da industrialização, assim como pela comunidade local e o meio ambiente onde realizam suas operações.<sup>22</sup> Com efeito, além de ser um recurso escasso, a mineração causa riscos altos na sua produção, tanto para extração quanto para industrialização,<sup>23</sup> como é o caso do uso de mercúrio na exploração de ouro. Referentemente a esse último ponto, além das substâncias químicas na atividade aurífera, também é utilizada grande quantidade de água com impacto sobre as reservas hídricas, que também são recursos naturais escassos fundamentais para o desenvolvimento com sustentabilidade para o país, e todo esse conglomerado de externalidades negativas também afeta diretamente a construção de um Estado Socioambiental de Direito.

Portanto, por todos os aspectos envolvidos, considera-se que a exploração das riquezas minerais deve estar intimamente vinculada aos interesses da população local, onde se leva a cabo o empreendimento minerário, como também ao interesse no desenvolvimento nacional com o intuito de constituir uma base sólida do desenvolvimento com sustentabilidade mineral eficiente que garanta a eficácia da tutela jurídica tanto das presentes quanto das futuras gerações.

## **Afinal, o que é desenvolvimento?**

Basicamente são duas as correntes doutrinárias que debatem acerca do conteúdo do termo *desenvolvimento*. Na primeira, o termo significa crescimento econômico, numa relação proporcional em que quanto maior for este maior será aquele. A segunda propõe uma noção muito mais ampla,

---

<sup>22</sup> FREIRE, William. *Código de Mineração anotado*. 5. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2010. p. 60.

<sup>23</sup> “Sin embargo la actividad minera es por naturaleza destructiva y agotadora de los recursos que explota. Y como consecuencia del proceso productivo de esta industria se produce alteraciones en el medio ambiente afectando la configuración del paisaje, produciendo efectos nocivos sobre los cultivos forestales y agrícolas, contaminando el aire, el agua y el suelo, de igual modo, los humos, desechos tóxicos y emanaciones provocan daño al ecosistema circundante, así como a la salud de las poblaciones ubicadas en las cercanías del área minera. Constituyen problemas ambientales de suma gravedad. Se desprender entonces, que la actividad minera y su relación con el medio ambiente no es armoniosa, sino por el contrario agresiva. Lo que conlleva a la toma de consciencia y preocupación por revertir esta situación, conciliando los objetivos de desarrollo económico y social con un adecuado manejo del medio ambiente.” Ver em: MONTÚFAR, Guillermo García; FRANCISKOVIC, Militza Ingunza. *Derecho minero: doctrina, jurisprudencia e legislación actualizada*. 2. ed. Lima: Horizonte, 2001. p. 25.

e quicá complexa, ao sustentar que o desenvolvimento deve refletir-se na sociedade em geral com uma interface em relação a temas como proteção do meio ambiente, direitos humanos, sustentabilidade e redistribuição da justiça.

Sob uma ótica um pouco diversa, Amartya Sen afirma que

o desenvolvimento é uma forma ou medida da expressão da liberdade. Ele crítica a corrente que coloca em relevo apenas o aspecto do crescimento econômico, por entender que ela representa uma visão curta da expressão que possui um significado maior, afirmando que o crescimento do PIB não é uma medida adequada, mas que devem ser considerados aspectos outros, tais como *as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas)*, em razão disso, criou-se outro indicador denominado IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.<sup>24</sup>

Michael Van Bellen Hans afirma que

no processo de desenvolvimento os diferentes indicadores que são utilizados para formar o índice final devem ser ponderados. O peso ou a ponderação do PIB se refere ao valor monetário que é atribuído a cada produto. Entretanto, quando se consideram aspectos ambientais e sociais, essa monetarização ou ponderação não é muito simples. A crescente utilização de indicadores mistos que levem em consideração não apenas dados meramente econômicos mostra que eles são importantes ferramentas para a tomada de decisão e para melhor compreender e monitorar as tendências e, portanto, úteis na identificação dos dados mais relevantes e no estabelecimento de sistemas conceituais para a compilação e análise de dados.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. de Laura Teixeira Motta; rev. téc. de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 16.

<sup>25</sup> HANS, Michael Van Bellen. *Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 49.

Tal como destaca José Eli da Veiga, “o desenvolvimento não se resume ao aumento da renda *per capita*, e por isso é muito comum que imediatamente surja a idéia de que o problema fundamental é o da distribuição de renda”.<sup>26</sup> Já para Enrique Leff, na verdade, “o desenvolvimento real será viabilizado através da conformação entre eficiência econômica, igualdade social e prudência ambiental”.<sup>27</sup>

De fato, o desenvolvimento não pode sacrificar os valores sociais, pois não é possível promovê-lo à custa de danos ao meio ambiente ou ofensas aos direitos humanos. As correntes que tentam definir desenvolvimento precisam ser conjugadas, mas não podem se distanciar da premissa segundo a qual o crescimento econômico deve vir aliado ao respeito a um conjunto de novos direitos que não são monetizados e que devem ser simplesmente considerados no momento da tomada de decisão.

Nessa relação de desenvolvimento e instituições, a Nova Economia Institucional (NEI)

considera o projeto e o funcionamento das instituições do setor público e das organizações do setor privado que interagem com essas instituições fatores determinantes essenciais das perspectivas de desenvolvimento dos países, por meio dos incentivos que criam para participar em atividades socialmente produtivas ou improdutivas.<sup>28</sup>

Importante, nesse ponto, é fazer um recorte para tratar do modelo desenvolvimentista sugerido pelo Consenso de Washington. Em novembro de 1989, realizou-se uma reunião em Washington para debater políticas desenvolvimentistas para a América Latina, propondo-se um conjunto de medidas-modelo a ser adotado pelos países em desenvolvimento para chegarem ao mesmo grau de desenvolvimento dos países ditos de primeiro-mundo. Não obstante, o objetivo do encontro, convocado pelo *Institute for International Economics*, sob o título “Latin American Adjustment:

---

<sup>26</sup> VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. São Paulo: Garamond, 2005.

<sup>27</sup> LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. Trad. de Sandra Valenzuela. São Paulo: Cortez, 2001. p. 59.

<sup>28</sup> DAVIS, Kevin E.; TREBILCOCK, Michael J. A relação entre direito e desenvolvimento: otimistas versus céticos. *Revista Direito GV*, São Paulo, ano 5, n. 1, p. 223, jan./jun. 2009.

How Much Has Happened”, era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas pelos países da América Latina. Como foi de conhecimento público, às conclusões dessa reunião se daria, subsequentemente, a denominação informal de “Consenso de Washington”.

No caso do Peru, as reformas da década de 1990 tornaram o país uma das mais abertas economias liberais não só da América Latina, mas de todo o mundo.<sup>29</sup> Nessa linha, as premissas teóricas do consenso inspiraram uma série de medidas econômicas, especialmente com a Constituição de 1993, de caráter francamente liberal.

Sem dúvida, o PIB peruano atual indica que essa política contribuiu consideravelmente para um contínuo processo de crescimento econômico, mas não propriamente para um processo de desenvolvimento eficiente. Considera-se que esse processo não levou em consideração os valores modernos, notadamente o respeito ao meio ambiente, pelos altos índices de conflitos socioambientais, entre outros fatores.

As instituições estão se afirmando, e tal processo de desenvolvimento eficiente é fundamental para atingir o desenvolvimento sustentável. Nessa linha de instituições jurídicas e medidas de desenvolvimento com sustentabilidade, Mary Shirley ressalta a importância das instituições para o desenvolvimento:

Cross-country regressions are poor tools to determine which particular institutions are necessary for a country to develop: we lack good aggregate measures of complex institutions or an understanding of how these institutions interact with specific country characteristics. Growth regressions have, nevertheless, suggested some important empirical regularities. First, whatever these institutional variables are measuring, they typically explain a sizeable fraction of economic growth. Second, institutions that increase political competition and civil liberties and promote cooperation have a statistically significant and positive association with per capita growth rates and income levels. This fits nicely with the finding of some of the historical studies reviewed earlier that high quality institutions today are rooted in

---

<sup>29</sup> BURY, Jeffrey. *Livelihoods, mining and peasant protests in the Peruvian Andes*. *Journal of Latin American Geography*, California, Department of Environmental Studies University of California, Santa Cruz, v. 1, n. 1, 2002.

greater equality, political competition and cooperative norms in the distant past.<sup>30</sup>

Assim sendo, também nesse processo de desenvolvimento do Peru, devem ser enfrentados os problemas de desigualdade (pobreza) e de bens públicos inalienáveis, como o meio ambiente que não está sujeito somente pura e simplesmente, a regras de mercado:

A necessidade de ir além das regras de mercado tem sido muito discutida recentemente no contexto da proteção do meio ambiente. Tem havido algumas providências – e muitas propostas – para a regulamentação e provisão governamental de incentivos apropriados por meio de impostos e subsídios. Mas existe também a questão do comportamento ético, relacionada às normas que favorecem o meio ambiente [...]. O desafio ambiental faz parte de um problema mais geral associado à alocação de recursos envolvendo “bens públicos”, nos quais o bem é desfrutado em comum em vez de separadamente por um consumidor. Para o fornecimento eficiente de bens públicos, precisamos não só levar em consideração a possibilidade da ação do Estado e da provisão social, mas também examinar o papel que pode desempenhar o desenvolvimento de valores sociais e de um senso de responsabilidade que viessem a reduzir a necessidade da ação impositiva do Estado. Por exemplo, o desenvolvimento de uma ética ambiental pode fazer parte do trabalho que a regulamentação impositiva se propõe a fazer.<sup>31</sup>

Todavia, tal como afirma Mario Gomes Schapiro, “as reformas devem ser também institucionais que lhe garantirão o suporte adequado. As reformas econômicas sem instituições fortes são completamente inócuas ou ineficientes para atingir o desenvolvimento”.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> SHIRLEY, Mary M. *Institutions and development*. In: MÉNARD, Claude; SHIRLEY, Mary M. *Handbook of new institutional economics*. Netherlands: Springer, 2008. p. 611-638.

<sup>31</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. de Laura Teixeira Motta; rev. téc. Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 342.

<sup>32</sup> SCHAPIRO, Mario Gomes. Amarrando as próprias botas do desenvolvimento: a nova economia global e a relevância de um desenho jurídico-institucional nacionalmente adequado. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 342, jan./jun. 2011.

Dessa discussão surgiu o movimento denominado “Direito e Desenvolvimento” (*Rule of Law*). Nessa perspectiva, Michael J. Trebilcock e Kevin E. Davis destacam que “ele teve início no séculos XVIII e que o pano de fundo intelectual desse movimento está no período do pós-guerra, que assistiu a um aumento no número de acadêmicos e formuladores de políticas interessados pelas nações pobres do mundo”.<sup>33</sup> Como consequência, esse pensamento deu origem à teoria da modernização:

Os teóricos da modernização afirmavam que o subdesenvolvimento de uma sociedade era causado pelas características ou estruturas econômicas, políticas, sociais e culturais tradicionais (em oposição às modernas) e se refletia nelas. Para progredirem, as sociedades subdesenvolvidas teriam de passar pelo mesmo processo de evolução do tradicionalismo para a modernidade que as sociedades mais desenvolvidas haviam experimentado anteriormente. Porém, enquanto o ímpeto de modernização nos países agora desenvolvidos resultara de mudanças endógenas, a transformação das nações em desenvolvimento resultaria principalmente de estímulos exógenos. Ou seja, a modernização do Terceir- Mundo seria realizada pela difusão do capital, das instituições e dos valores do Primeiro-Mundo [...]. Mais especificamente, isso implicaria a emergência de um sistema de livre mercado, do império do direito, de uma política multipartidária, da racionalização da autoridade e do crescimento da burocracia e da proteção dos direitos humanos e das liberdades básicas. [...] Influenciada por Weber, uma forma de concepção instrumentalista do direito estava na base dessa visão da relação entre direito e desenvolvimento. Tal como definida por Burg, essa concepção “considera o direito uma força que pode ser moldada e manipulada para alterar o comportamento humano e alcançar o desenvolvimento”.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> DAVIS, Kevin E.; TREBILCOCK, Michael J. A relação entre direito e desenvolvimento: otimistas versus céticos. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 221, jan./jun. 2009.

<sup>34</sup> DAVIS, Kevin E.; TREBILCOCK, Michael J. A relação entre direito e desenvolvimento: otimistas versus céticos. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 222, jan./jun. 2009.

Dessa forma, Mario Schapiro aduz que

surge então um novo paradigma para o desenvolvimento, baseado em uma convergência entre ideias econômicas, noções de direito e estratégia política [...] baseado em transações privadas, mediadas pelas garantias jurídicas de proteção à propriedade privada e aos termos contratuais, e, ainda, é vinculado a um viés definido de políticas públicas, em que prevalece a relação Estado-economia comprometida com a preservação dos mercados como espaços de alocação de recursos.<sup>35</sup>

O problema é que esse conjunto de soluções planejadas nem sempre leva em consideração o ambiente local que pode influenciar o resultado final e,

com isso, tem desconsiderado um fato relevante: a existência de diferentes arranjos nacionais, forjados ao longo de trajetórias históricas e materializados em uma teia complementar de leis, instituições, valores e padrões culturais – elementos que figuram subjacentes aos regimes de organização social e econômica.<sup>36</sup>

Por isso, Michael J. Trebilcock e Kevin E. Davis afirmam que “existem otimistas e céticos quanto à interação direito/desenvolvimento. Os otimistas acreditam que reformas jurídicas podem garantir o desenvolvimento, como se o operador do direito fosse uma espécie de ‘engenheiro social’ capaz de, através do direito, promover objetivos desenvolvimentistas”.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> SCHAPIRO, Mario Gomes. Repensando a relação entre Estado, Direito e desenvolvimento: os limites do paradigma rule of law e a relevância das alternativas institucionais. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 219, jan./jun. 2010.

<sup>36</sup> SCHAPIRO, Mario Gomes. Repensando a relação entre Estado, Direito e desenvolvimento: os limites do paradigma rule of law e a relevância das alternativas institucionais. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 222, jan./jun. 2010.

<sup>37</sup> DAVIS, Kevin E.; TREBILCOCK, Michael J. A relação entre direito e desenvolvimento: otimistas versus céticos. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 221-235, jan./jun. 2009.



No caso peruano, tais premissas se aplicam ao Estado e à sociedade do país, que promoveu mudanças constitucionais em 1993 a pretexto de alavancar o desenvolvimento. A principal crítica dos céticos é aplicável ao caso peruano, pois afirmam que “a implementação dessas reformas tratam da competência dos atores estrangeiros que patrocinam muitas delas e o grau em que suas atividades são prejudicadas por conflitos de interesse e preconceitos intelectuais ou ideológicos”, pois essas alterações podem levar em consideração um “interesse pessoal na promoção de reformas jurídicas sem levar em conta o impacto delas sobre a sociedade mais ampla”.<sup>38</sup>

Em suma, considera-se que a adoção de políticas econômicas desenvolvimentistas não pode ocorrer de forma isolada, juntamente com uma ampla reforma institucional na qual o Direito tem uma importância fundamental desde que considere os arranjos sociais específicos.

Portanto, no caso peruano, a atividade minerária não pode prescindir da relação entre Direito e desenvolvimento, por meio das quais se deve promover o desenvolvimento com sustentabilidade eficiente através da criação de estruturas institucionais sólidas capazes de fazer a passagem para o desenvolvimento sob um ideal cético realista. Todavia, antes de manter uma posição final sobre *ser ou não ser* otimista ou cético, considera-se fundamental analisar a ordem econômica da Constituição peruana, assim como a relação entre Direito e desenvolvimento nessa nova economia institucional.

## **Institucionalidade jurídica no Peru: uma análise da ordem econômica constitucional e dos recursos naturais**

Especificamente, na relação entre crescimento e desenvolvimento, a análise da ordem econômica constitucional num Estado de Direito é fundamental para orientar a tomada de decisões diante dos consideráveis empreendimentos minerários. Nesse contexto, questiona-se: até que ponto a ordem econômica constitucional do Peru incentiva e harmoniza tal regime atrelado à proteção dos recursos naturais? Vejamos.

---

<sup>38</sup> DAVIS, Kevin E.; TREBILCOCK, Michael J. A relação entre direito e desenvolvimento: otimistas versus céticos. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 235, jan./jun. 2009.

As Constituições cumprem determinadas funções no contexto de cada ordem estatal, mas também e cada vez mais, no plano das relações dos estados constitucionais entre si.<sup>39</sup> Nessa linha, a Constituição, entre outros possíveis significados, é a norma suprema que, inspirada em valores superiores, determina a ordenação jurídica da sociedade. E dado o alcance e a importância que tem a economia na vida social, é fundamental que a Constituição contenha os princípios jurídicos orientadores da ordem econômica.<sup>40</sup>

Parte-se da afirmação de que a dignidade da pessoa humana é o valor-princípio que se encontra imerso em todo o sistema jurídico peruano como valor supremo.<sup>41</sup> Tem fundo constitucional e é peça-chave na estrutura das demais leis.<sup>42</sup> Na seara do Direito Minerário tal princípio também se encontra vigente ao longo da cadeia produtiva desde a pesquisa mineral até o fechamento das minas. Destarte, o regime jurídico da mineração peruana se fundamenta na Constituição Política e na *Ley General de Minería*, cujo texto único e ordenado (TUO) recai sobre o *Decreto Supremo* 014-92--EM,<sup>43</sup> aprovado em 1992.<sup>44</sup>

No Peru, a Constituição de 1993 responde a uma orientação política oposta a que inspirou a Constituição de 1979. Diferentemente desta última, a Constituição vigente se baseia no indivíduo, no livre mercado e no princípio de **subsidiariedade** estatal.<sup>45</sup> O seu sistema econômico é o de

---

<sup>39</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Teoria da Constituição e do Direito Constitucional. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel (Org.). *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 72.

<sup>40</sup> CASTILLO, Manuel Calle. El Derecho Constitucional Económico. *Revista de Derecho y Cambio Social*, Lima, v. III, p. 2012.

<sup>41</sup> O art. 1º da CPP indica que “*la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado*”.

<sup>42</sup> O art. 43 da CPP reza que “*la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes*”.

<sup>43</sup> O art. 1º da Ley General de Minería do Peru estabelece indica que “*la presente Ley comprende todo lo relativo al aprovechamiento de las sustancias minerales del suelo y del subsuelo del territorio nacional, así como del dominio marítimo. Se exceptúan del ámbito de aplicación de esta Ley, el petróleo e hidrocarburos análogos, los depósitos de guano, los recursos geotérmicos y las aguas mineromedicinales*”.

<sup>44</sup> OSORIO, Ricardo Serrano. *Mineração, desenvolvimento e institucionalidade peruana/brasileira: uma análise econômica do Direito Minerário Ambiental*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) –PUC-PR, Curitiba, 2014.

<sup>45</sup> ESCOBAR, Freddy Rozas. CABIESES, Guillermo Crovetto. La libertad bajo ataque: Contratos, regulación y retroactividad. *Revista Ius Et Veritas*, Nro. 46, Julio 2013. Lima. pp. 114-139.

uma Economia de Mercado do Estado Social, ou seja, é de uma economia social de mercado com valores não tão somente econômicos, que proporcionam ampla margem de ação ao poder político para configurar um modelo econômico, resultado da combinação de elementos heterogêneos, procedentes das distintas formas de conceber a economia de mercado e inspirados tanto em postulados do neocapitalismo contemporâneo como do socialismo democrático.<sup>46</sup>

O regime estabelecido, como base da ordenação econômica, é, de acordo com o art. 58 da Constituição Política,<sup>47</sup> o de uma economia social de mercado.<sup>48</sup> Em suma: o Peru adota o modelo de Economia Social do Mercado que combina a livre iniciativa privada com o bem-estar social garantido pela força econômica. Através desse modelo econômico se procura incentivar o desenvolvimento eficiente tanto no mercado quanto no desenvolvimento socioeconômico do país.<sup>49</sup>

Nessa análise da ordem econômica constitucional, o art. 58 da Constituição peruana, ao tratar da livre iniciativa, estabelece que se deve levar em consideração o desenvolvimento através da promoção do emprego, da saúde, da educação, da seguridade, dos serviços públicos e da infraestrutura. Não obstante, é possível ver, no dispositivo legal, que a livre iniciativa levará em consideração outros aspectos, mas nada refere acerca de aspectos como a responsabilidade ambiental. Sobre uma primeira apreciação pode-se considerar que o modelo econômico adotado no texto constitucional é incompatível com a adoção de um Estado Socioambiental

---

<sup>46</sup> KRESALJA, Baldo; OCHOA, Cesar. *Derecho Constitucional Económico*. Capítulo VIII: Del Estado Social de Derecho al Estado de Justicia y Cultura. Lima: PUCP, 2009.

<sup>47</sup> O art. 58 da CPP estabelece: “*La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.*”

<sup>48</sup> “A economia social de mercado parte da premissa que o melhor sistema para a assinação e distribuição dos recursos é aquele que propicia a relação livre entre oferta e demanda, posto que deste modo se promova a expansão das iniciativas dos seres humanos, se incentiva a competência criadora. Ao Estado neste esquema corresponde criar as condições para que as atividades econômicas privadas se desenvolvam de maneira livre e competitiva, procurando-lhes um marco para o desenvolvimento eficiente, que redunde em melhores produtos e preços competitivos para os consumidores e usuários.” Ver em: PERU. Tribunal Constitucional Peruano. Exp. 0048-2004-AI. 1-04-05. Parágrafo, 12. Disponível em: <<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.html>>. Acesso em: 14 abr. 2013.

<sup>49</sup> OSORIO, Ricardo Serrano. *Mineração, desenvolvimento e institucionalidade peruana/brasileira: uma análise econômica do direito mineral ambiental*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – PUC-PR, Curitiba, 2014.

de Direito comprometido com o desenvolvimento econômico com sustentabilidade.

Não obstante, é necessário que se estabeleça uma conexão constitucional entre a ordem econômica constitucional e a exploração de recursos naturais, permitida, em parte, pelo art. 66 da Constituição ao fixar que os minerais são propriedade da nação e, por isso, devem reverter em seu benefício, ainda que explorados por particulares.<sup>50</sup> Tal dispositivo constitucional é o único que está relacionado à atividade minerária no Peru e não menciona, aparentemente, nenhum elo com o meio ambiente.

No Direito Comparado, a importância dessa conexão é fundamental num Estado Socioambiental de Direito. Como bem destaca Eros Roberto Grau, a ordem econômica constitui também a defesa do meio ambiente (art. 170, inciso VI, da Constituição brasileira de 1988). Trata-se de princípio constitucional impositivo que cumpre dupla função ao garantir o desenvolvimento associado à sustentabilidade. Assume também a feição de uma norma-objetivo, dotada de caráter constitucional conformador, justificando a reivindicação da realização de políticas públicas.<sup>51</sup>

Especificamente o art. 2º, I, da CPP estabelece que “toda pessoa tem direito à vida e ao seu livre desenvolvimento e bem-estar”, isto é, o objetivo do Estado é garantir os direitos fundamentais da pessoa, além de reconhecer o direito à vida e ao seu desenvolvimento com bem-estar. De fato, o meio ambiente é direito correlato ao direito à vida, como destacam Antônio Benjamin<sup>52</sup> e José Afonso da Silva.<sup>53</sup> Já o inciso XXII, do mesmo dispositivo constitucional, assinala que toda pessoa tem direito a um meio ambiente equilibrado e adequado para o desenvolvimento da vida.<sup>54</sup> Em linhas gerais,

---

<sup>50</sup> “*Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.*” Disponível em: <<http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

<sup>51</sup> GRAU, Eros Grau. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 250.

<sup>52</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 73.

<sup>53</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 70.

<sup>54</sup> “O reconhecimento do direito ao meio ambiente adequado provém da compreensão da vinculação vital que existe entre os seres humanos e seu meio ambiente. Todos nós somos iguais aos demais seres vivos, componentes do sistema ambiental e interagimos permanentemente com ele. Nessa

o Estado reconhece o direito ao desenvolvimento e o direito ao meio ambiente não necessariamente “ecologicamente” equilibrado, mas de forma mais abrangente, um meio ambiente favorável a todas as esferas de desenvolvimento da vida. Em razão dessa abrangência, tem-se uma série de interpretações sobre a delimitação da tutela de proteção do desenvolvimento e bem-estar dos indivíduos.<sup>55</sup>

Sobre a configuração do direito ao desenvolvimento sustentável, o art. 69 da CPP indica que “el Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonia con una legislación adecuada”. Sobre a análise do art. 69, ressalta-se que é obrigação do Estado promover estritamente o desenvolvimento sustentável da Amazônia, sugerindo que a sustentabilidade no sistema constitucional deve estar presente apenas no desenvolvimento daquela região, desconsiderando, assim, o restante do território nacional. Tal insuficiência constitucional não abrange o desenvolvimento nacional, mas apenas da Amazônia, pelo qual apresenta uma incompatibilidade na ordem jurídica do país. Aliás, o art. 69 do texto constitucional somente faz referência ao desenvolvimento sustentável como um princípio e não como um direito fundamental que garanta os interesses e direitos das presentes e futuras gerações na integridade de todo o ordenamento jurídico nacional.

Em uma análise infraconstitucional do desenvolvimento com sustentabilidade nacional, apresenta-se a Lei 26.821 – *Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales*, na qual se procura promover e regular o aproveitamento sustentável dos recursos naturais, renováveis e não renováveis,<sup>56</sup> estabelecendo um marco adequado para o fomento dos investimentos, procurando estabelecer um equilíbrio dinâmico entre o crescimento econômico, a conservação dos recursos

---

medida, nossa qualidade de vida, saúde, bem-estar e até a funcionalidade dos nossos sistemas sociais, culturais e econômicos dependem do equilíbrio ecossistêmico.” Ver em: VERNA, Vito Coronado. Tres áreas en la evolución de la regulación del impacto ambiental. *Revista de la Facultad de Derecho de la PUCP*, Lima: PUCP, n. 70, p. 63-81, 2013.

<sup>55</sup> OSORIO, Ricardo Serrano; MORETTINI, Felipe Ribeiro. La relación entre la minería y la (in) sostenibilidad ambiental urbana en los andes peruanos: un análisis sobre el caso de La Oroya. *Revista Internacional de Direito Ambiental*, Caxias do Sul: Plenum, v. 3, n. 6, p. 259-280, jul./dez. 2013.

<sup>56</sup> Foi por isso que através da Lei 28.611/2005, também conhecida por *Lei Geral do Ambiente*, procura ordenar o marco normativo para a gestão ambiental no Peru. No ano de 2008, a Lei de Criação, Organização e Funções do Ministério do Ambiente é aprovada. Através do Decreto Legislativo 1.055, Decreto Legislativo modifica-se a Lei 28.611, *Ley General del Ambiente*. Em comum, todos esses dispositivos legais têm como função projetar, estabelecer, executar e supervisionar a Política Nacional e Ambiental.

naturais e do meio ambiente e o desenvolvimento integral da pessoa humana.<sup>57</sup>

Em suma, os instrumentos legais nacionais e internacionais são os principais mecanismos para efetivar tal eficiência econômica a respeito da proteção do meio ambiente no setor minerário. Veem-se os custos de transação reduzidos com a otimização de uma Constituição Econômica e Ecológica, assim como de uma Política Nacional do Ambiente que aperfeiçoa a eficiência não somente no âmbito econômico, senão também em todas as áreas que configuram uma sustentabilidade forte, ou ainda, aquela capaz de criar incentivos no mercado, para que os agentes econômicos capturem os ativos minerários-ambientais como vantagens e não mais como custos de transação pelas externalidades que se originaram ao longo do processo produtivo.<sup>58</sup>

Portanto, considera-se que a ordem econômica constitucional deve equilibrar a proteção da livre iniciativa na exploração dos recursos naturais com a proteção do meio ambiente, razão pela qual as políticas públicas na atividade minerária devem ser compatíveis com um Estado Socioambiental de Direito. Dessa forma, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental que deve estar em harmonia com a ordem econômica do sistema constitucional peruano.

## **Crescimento econômico, custos de transação e desenvolvimento**

Numerosos países da região trataram de introduzir elementos de ortodoxia em suas políticas econômicas, mas o fizeram de diferentes formas e com variados graus de intensidade. No entanto, quase todas colocaram como objetivos comuns: a) aumentar o grau de abertura da economia para o Exterior a fim de lograr um maior grau de competitividade de suas atividades produtivas; b) racionalizar a participação do Estado na economia, liberalizar os mercados, os preços e as atividades produtivas; e c) estabilizar o comportamento dos preços e de outras variáveis macroeconômicas em economias que têm sido submetidas a fortes processos inflacionários.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> ALVARADO, Omar Escobar; VENTURA, Alberto Rivas Plata. A tajo abierto: explorando la intervención estatal en la actividad minera. *Trabajo de investigación del grupo "Ius et veritas"*, *La Revista*, Lima: IUS, n. 35, p. 486-521, 2009.

<sup>58</sup> OSORIO, Ricardo Serrano. *Mineração, desenvolvimento e institucionalidade peruana/brasileira: uma análise econômica do direito minerário ambiental*. Dissertação (Mestrado em Direito) – PUC-PR, Curitiba, 2014.

<sup>59</sup> SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 27.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), durante o trigésimo quarto período de sessões, em El Salvador, sugere uma mudança estrutural que garanta a igualdade, uma espécie de visão integrada para o desenvolvimento.<sup>60</sup> No documento denominado “Mudança estrutural para a igualdade”, a Cepal propõe que a questão ambiental modifique o próprio estilo do desenvolvimento:

Outra dimensão central da trajetória da mudança estrutural, convocada a cumprir um papel determinante nos próximos anos, é a sustentabilidade do meio ambiente. As sociedades percebem e valorizam cada vez mais este tema, à medida que se acumulam evidências sobre a mudança climática e a degradação do meio ambiente (com significativas consequências na qualidade de vida da população mais pobre). Embora a implementação de políticas esteja defasada frente à gravidade dos problemas ambientais, não há dúvida que qualquer estratégia de mudança estrutural de longo prazo deve incluir uma transição a tecnologias e sistemas de produção muito menos contaminantes do que os atuais.<sup>61</sup>

Nessa linha, Amartya Sen aduz que na “América Latina, a desigualdade socioeconômica gera um perigoso ciclo de perpetuação da pobreza e leva a números cada vez mais discrepantes entre as condições de vida em países desenvolvidos e em desenvolvimento”. Por ser uma região dependente dos recursos naturais, suscetível a grandes desigualdades socioeconômicas, o crescimento econômico acelerado torna-se incompatível com temas como inclusão social, serviços públicos adequados e eficientes, respeito ao meio ambiente, dentre outros aspectos que compõem o chamado desenvolvimento econômico sustentável.<sup>62</sup>

Um estudo da Michigan University, denominado “Harmonizing Growth & Environmentalism in the Peruvian Mining” (2000), abordando o

---

<sup>60</sup> “Essa mudança estrutura implica alcançar transformações qualitativas na estrutura produtiva dos países da região. O propósito é: impulsionar e fortalecer – com sustentabilidade ambiental – atividades intensivas em conhecimento e de rápido crescimento da demanda interna e externa para assim gerar mais e melhores empregos”.

<sup>61</sup> CEPAL. *Mudança estrutural para a igualdade*: uma visão integrada do desenvolvimento. Trigésimo quarto período de sessões. San Salvador: Cepal, 2012.

<sup>62</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. de Laura Teixeira Motta; rev. téc. de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

desequilíbrio socioeconômico da atividade aurífera nas minas de *Yanacocha* no Peru, destacou:

In addition, local communities resent the fact that while private companies are generating billions of dollars in profits through their operation of local mines, very little of that wealth has had a tangible effect on local livelihoods and development. In some mining towns, the majority of the population remains without electricity, without access to markets for locally produced goods, and without adequate facilities to address education, healthcare and other basic needs. Such starkly inequitable distribution of profit naturally spawns anger in communities where foreign corporations are turning exceptional profits by exploiting minerals from land the communities consider their own – if not by legal right, than by virtue of tradition and their dependence on that land.<sup>63</sup>

Nesse contexto de desigualdade e desenvolvimento pela via da economia mineral na região, considera-se que alguns dos maiores conflitos socioambientais derivados da exploração de minérios na América Latina se desenvolvem no Peru. Para citar um exemplo, especificamente, o projeto aurífero “Conga”, localizado no Estado de *Cajamarca*, é um desses projetos com alto interesse na exploração pela sua susceptibilidade econômica, pois se trata de extração de ouro de umas das maiores jazidas do mundo. Em suma: o projeto “Conga”, do grupo empresarial *Yanacocha*, está enfrentando a resistência social devido aos custos que irá assumir pela exploração insustentável desse minério.

Referentemente aos custos de transação desse projeto aurífero, é impossível de ser auferido, pois a exploração levará à secagem de quatro lagoas localizadas no território das jazidas, ameaçando, assim, esse espaço de biodiversidade e o risco da falta de água à população por conta da utilização no processamento do ouro. O governo peruano levou o caso a

---

<sup>63</sup> BARRETTO, Robert; HEYMAN, Amanda; SCHRERO, Lauren; WEISS, David. *Harmonizing Growth & Environmentalism in the Peruvian Mining Sector: lessons from Yanacocha*. Ann Arbor: Michigan University Press, 2000. p. 6. Disponível em: <[http://www.umich.edu/~ipolicy/IEDP/2007peru/4\)%20Harmonizing%20Growth%20&%20Environmentalism%20in%20the%20Peruvian%20Min.pdf](http://www.umich.edu/~ipolicy/IEDP/2007peru/4)%20Harmonizing%20Growth%20&%20Environmentalism%20in%20the%20Peruvian%20Min.pdf)>. Acesso em: 1º abr. 2014.



uma peritagem internacional para analisar se é viável ou não tal projeto. A resposta técnica opinou pela viabilidade do projeto aurífero, mas com a condição de serem garantidos o abastecimento e a qualidade da água para a população local. Com esse resultado técnico, pergunta-se: Agora será possível a exploração do ouro em Conga? O governo peruano e a transnacional já têm um argumento para proteger e garantir a programação desse projeto aurífero? O tema, sem dúvida, é muito discutido no Peru.

Referentemente aos custos de transação na área socioambiental, José Luis Serrano assevera:

En este cambio de enfoque hay algo ecológico: mirar hacia el pasado significa en cierta medida reconocer que todo sucede como tiene que suceder y que por tanto la ley lo único que debe hacer es restaurar ese orden del acontecer cuando sea violado: sin embargo mirar hacia el futuro significa pensar que todo sucederá de acuerdo con lo que nosotros mismos hagamos, que todo está interrelacionado, y que en consecuencia lo mejor es actuar mediante la evaluación del futuro. Desde el enfoque ecoliberal para la internalización de la contaminación, una de las funciones principales que debe realizar el sistema jurídico consistirá en favorecer al máximo el libre flujo de decisiones individuales conducentes al acuerdo, disminuyendo también al máximo los costes de transacción necesario para alcanzar el acuerdo y removiendo los obstáculos institucionales. O sea, removiéndose a sí mismo.<sup>64</sup>

Sobre este último ponto, para uma análise dos direitos sob a ótica econômica, deve-se pensar primeiramente nas suas consequências sociais, porque aquele custo de transação pode trazer benefícios no futuro, mas não sem antes analisar os custos de transação impostos em razão de experiências havidas no passado, com decrescimento social e ambiental.

Distinguem-se, portanto, desenvolvimento econômico sustentável e crescimento econômico que é apenas quantitativo e não qualitativo. O desenvolvimento supõe mutações sociais mais amplas, com um processo de mobilidade social contínuo e intermitente. O desenvolvimento deve

---

<sup>64</sup> SERRANO, José Luis. *Principios de Derecho Ambiental y ecología jurídica*. Madrid: Trotta, 2007. p. 50.

levar a um salto, de uma estrutura social a outra, acompanhado da elevação dos níveis econômico e cultural-intelectual comunitário. Daí a importância da consumação de mudanças de ordem não apenas quantitativa, mas também qualitativa. O crescimento meramente quantitativo compreende só uma parcela da noção mais ampla de desenvolvimento.<sup>65</sup>

Entretanto, o grande problema está na definição do que é sustentável. A partir disso, é possível começar a investigação acerca dos princípios operacionais de sustentabilidade e de macroeconomia ambiental: (i) o princípio fundamental é limitar a escala humana (fluxos de matérias, energia, etc.) a um nível tal que, se não for ótimo, que esteja, no mínimo, dentro da capacidade de suporte e, portanto, que seja sustentável; (ii) o progresso tecnológico para atingir o desenvolvimento sustentável deveria dar preferência ao aumento da eficiência (e.g. produtividade) ao invés do aumento nos fluxos; (iii) recursos renováveis, tanto como fontes quanto como repositórios, deveriam ser explorados em bases de máximo aproveitamento para a produção sustentada, não direcionada para o esgotamento (i.e., desconsiderando a ditadura da maximização do valor presente), ainda que eles se tornem mais importantes como não renováveis; (iv) recursos não-renováveis deveriam ser explorados a uma taxa igual à criação de substitutos renováveis. Assim, uma sociedade somente será desenvolvida se poupar parte de suas rendas para a reposição do capital desgastado na produção e fazê-lo crescer como investimento de parte da parcela poupada. A sociedade estacionária é aquela que poupa o suficiente para repor o capital desgastado (cobertura da depreciação), e regressiva é aquela cuja poupança é insuficiente até mesmo para repor o que se desgastou com a produção.<sup>66</sup>

Nesse panorama, na Constituição de 1993, existem atores sociais e políticos que demandam a exploração e execução desse projeto para assegurar o crescimento econômico do País e melhorar o indicador econômico do PIB pelos próximos anos, mas outro setor da sociedade questiona o fato de admitir a exploração dos minérios numa zona onde o desenvolvimento sustentável nunca se deu ao longo da história, pois a

---

<sup>65</sup> GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 213.

<sup>66</sup> BIDENO, Edison Dausacker; CASTILHOS, Zuleica Carmem; GUERRA, Teresinha. *Carvão e meio ambiente*. Capítulo 10. *Integração dos estudos através de uma abordagem (sócio) econômico-ambiental*. Centro de Ecologia/UFRGS. Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS, 2000. p. 298.

atividade mineira sempre esteve naquela área e, não necessariamente, repercute positivamente nos indicadores sociais, tanto que, por exemplo, Cajamarca apresentou um dos menores índices de crescimento do PIB e de IDH no período de 2001 a 2012.

De tal forma, considera-se que o Peru deve aproveitar essas vantagens da produção mineira na distribuição de riqueza equitativa e proporcionalmente para as necessidades sociais. Além disso, como ponto de partida fundamental nas futuras políticas públicas de um Estado sustentável, com os ganhos da indústria mineira atual, deve criar, incentivar e garantir novos mecanismos e fontes de riquezas para o futuro.<sup>67</sup>

Portanto, na linha do que foi exposto, conclui-se, neste tópico, que o crescimento econômico deve vir acompanhado do desenvolvimento sustentável. Ainda que seja necessário promover a exploração minerária na região, é preciso conjugar esse interesse com outros de grande importância, como é o caso da proteção do meio ambiente como direito universal. Assim, se propõe que sejam incluídos dados como meio ambiente, proteção do emprego, proteção do patrimônio histórico-cultural e o nível de conflitos sociais gerados para compor os indicadores sobre um modelo de desenvolvimento com sustentabilidade mineral eficiente.

## **A passagem para um estado socioambiental no Peru**

Parte-se da premissa de que, em um Estado puramente liberal, questões ambientais são relegadas a um segundo plano. Assim, para José Luis Serrano “falar em políticas ambientais no Estado neoliberal é proibido, todavia,

---

<sup>67</sup> “Se reconoce que pueden haber grandes disparidades en la región en cuanto a stocks de recursos naturales y el grado de su desarrollo. Algunos países pueden estar limitados a las fases de extracción, mientras que en otros países la estrategia de desarrollo puede estar más avanzada. En este último caso, se potencia no sólo la extracción y procesamiento de los recursos naturales, sino que se acelera el desarrollo de los eslabonamientos ‘hacia atrás’ (insumos, equipo, ingeniería) y ‘hacia adelante’ (actividades procesadoras). Aunque la participación de los recursos naturales en la economía peruana ha tenido una cierta recuperación en los noventa con la nueva estrategia de desarrollo, el boom se concentra más en el sector minero. El país ha escuchado la promesa de que habrá recuperación, como un resultado esperado del viraje de estrategia y política económica, pero no ha visto la realidad de una recuperación de todos los sectores de recursos naturales.” Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/4639/lc11317e.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

essa [...] deve ser superada e o desenvolvimento sustentável deve representar um princípio fundamental”<sup>68</sup>

Mas qual é o papel do Direito nas externalidades negativas sobre as políticas ambientais insustentáveis? Na visão de Ronald Coase,<sup>69</sup> “a norma é capaz de produzir efeitos indesejados, repercutindo sobre esferas alheias e causando, com isso, custos de transação. A racionalidade que orienta a tomada de decisões é limitada pela assimetria informacional”. Sob a perspectiva socioambiental, o Direito pode atuar através de normas que incentivem condutas sustentáveis como, e.g., a desoneração tributária ou o apoio a projetos que garantam a inserção social das comunidades atingidas pelo extrativismo.

Na seara ambiental, é muito importante promover a defesa do meio ambiente porque ele é um direito fundamental de terceira dimensão, ou seja, o seu destinatário é a comunidade mundial, pois não pertence apenas a uma pessoa ou a certa coletividade como a peruana. Em verdade, a sua proteção transcende qualquer limite porque se preocupa com as gerações futuras.

Nesse contexto, a sustentabilidade, para Thomas L. Friedmann,

trata da disposição, da mentalidade e dos comportamentos que moldam e sustentam os relacionamentos com a família, os amigos, os clientes, os investidores, os funcionários, os tomadores de empréstimos, os concidadãos, a comunidade, o ambiente e a natureza. O modo de pensar e agir em qualquer

---

<sup>68</sup> “En un modelo clásico de Estado Liberal no cabe hablar de políticas ambientales, en el sentido de planificación públicas del crecimiento económico, la ordenación del territorio y la conservación y restauración del ambiente: el papel del estado debe limitarse aquí a garantizar los presupuestos de funcionamiento del mercado, es decir, la libertad contractual y la propiedad, y a hacerlo mediante su no intervención (salvo para la tutela de los principios básicos del Laissez faire, de la autonomía de la voluntad y de la sacralidad de la propiedad) y mediante su propina previsibilidad (mediante los principios de sometimiento de los poderes públicos a la ley y de equidades y seguridad jurídica en la decisión judicial.” Ver em: SERRANO, José Luis. *Principios de Derecho Ambiental y ecología jurídica*. Madrid: Trotta, 2007.

<sup>69</sup> “Ronald Coase es precursor de toda una política legislativa y judicial contemporánea que propugna la orientación de la decisión jurídica en sus dos dimensiones (legal y judicial) no hacia las exigencias internas de autoregulación del sistema jurídico, es decir, no hacia los principios de validez, jerarquía normativa y soluciones análogas para casos análogos (interdicción de la arbitrariedad o justicia): sino hacia las consecuencias económicas de la decisión en el exterior del sistema.” Ver em: SERRANO, José Luis. *Principios de Derecho Ambiental y ecología jurídica*. Madrid: Trotta, 2007.

situação deve estar apto a sustentar as relações pessoais, a comunidade, as relações de negócios, o planeta e suas relações com seus netos e com as gerações seguintes”.<sup>70</sup>

Sobre a conexão de bens ambientais minerários e negócios de extração de recursos naturais, considera-se que essas variáveis devem ser os pilares de conexão entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento humano com vistas à preservação da vida do homem e do ambiente social.

O BM (1996) considerou importante que o *boom* da exploração se converta em desenvolvimento da mineração sustentável, exigindo o acompanhamento através da formulação e implementação de políticas para que a mineração seja uma atividade sustentável em longo prazo. Como está bem definido no trabalho de Warhust, *Sustainability Indicators and Sustainability Performance Management* (2002), “a fim de compreender a criação do passado e o futuro dos Indicadores de Sustentabilidade, e seu papel na gestão e elaboração de relatórios de desenvolvimento sustentável dirigida aos *stakeholders* da indústria de mineração, é importante que uma linguagem comum seja definida e aceita”. A definição apontada pelo BM, no relatório *A Mining Strategy for Latin America and the Caribbean*, para o conceito de indústria da mineração sustentável pode parecer paradoxal, porque se está falando sobre a exploração de um recurso finito. Não obstante, encerra o conceito de sustentabilidade a possibilidade de considerar a substituição de antigas minas por outras dentro do mesmo distrito mineiro, além de destacar a criação de vilas e cidades, em que a atividade de mineração dá origem ao desenvolvimento sustentável para os habitantes. Além disso, ressalta que é necessário completar o ciclo de exploração até o encerramento da mina, considerando as questões ambientais e as atividades de acompanhamento determinadas numa fase precoce.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> FRIEDMAN, Thomas L. *Quente, plano e lotado: os desafios e oportunidades de um novo mundo*. Trad. de Paulo Afonso. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010. p. 355.

<sup>71</sup> MONTALVO, Hilda Vanessa Zevallos. *Política de desenvolvimento e o setor de mineração: análise de discursos do Governo do Peru no período de 1990 a 2009*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e de Empresas) – FGV, São Paulo. 2010. p. 49.

Dessa forma, o princípio da defesa do meio ambiente conforma a ordem econômica (mundo do ser), informando substancialmente as políticas públicas adotadas para promover o desenvolvimento sustentável porque todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, um bem de uso comum do povo.<sup>72</sup> Além disso, tal princípio caracteriza-se como um direito fundamental de terceira dimensão que precisa ser protegido, e o desenvolvimento não pode ocorrer sem o estrito respeito a esse limite insuperável porque está afeto a todo gênero humano.

Portanto, admitir o exercício da atividade minerária sem respeitar o meio ambiente implica violar uma regra superior àquela que estimula e pretende o desenvolvimento. Daí a necessidade de a mineração, obrigatoriamente, desenvolver-se a partir do respeito ao meio ambiente para atingir um desenvolvimento com sustentabilidade eficiente com o intuito de salvaguardar e tutelar os direitos tanto das presentes quanto das futuras gerações das populações local e nacional.

## Conclusões

O crescimento econômico não pode estar dissociado da inclusão socioambiental, de uma equânime distribuição de riqueza e de uma adequada agenda de sustentabilidade para promover um Estado Socioambiental. O PIB não deve ser considerado um fator vital isolado no estabelecimento dos índices de desenvolvimento social, visto que outros critérios também devem orientar essa medição, dentre os quais, o respeito ao meio ambiente e sua sustentabilidade. Assim, é possível falar em sustentabilidade socioeconômica.

Os conflitos socioambientais gerados atualmente pela exploração de minérios na América do Sul são alarmantes pelo seu alto grau de enfrentamento do Estado, da empresa privada e da população que deseja reivindicar e salvaguardar seus direitos, provocando, em desfavor do Peru, instabilidade política e insegurança jurídica. Por isso há a necessidade de buscar um desenvolvimento sustentável em que os conflitos socioambientais sejam reduzidos sistematicamente na busca da grande paz social. Em síntese, analisar os conflitos socioambientais no Peru é de suma importância

---

<sup>72</sup> GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 251.

antes de qualquer empreitada minerária, visto que as consequências da extração insustentável já foram verificadas no passado e não devem ser repetidas.

A eficiência na extração de recursos naturais num marco de desenvolvimento nacional deve estar à frente do simples aumento nos fluxos de extração. O aumento da extração deve ser compatível com a escala de desenvolvimento humano, pois as consequências dessa desproporcionalidade trarão consigo conflitos sociais. O Peru será uma sociedade progressiva se poupar as rendas da exploração de minérios e, em seguida, realizar uma reposição do capital na produção de alternativas para a criação de fontes de riqueza, pois os recursos naturais são finitos, e o país terá que estar preparado para não cair na desproporcionalidade entre crescimento e desenvolvimento.

Os juízes e os operadores do Direito desempenham um papel muito importante na consolidação desse Estado Socioambiental de Direito. A tutela jurisdicional ambiental deve ser um tema presente na agenda do Poder Judiciário peruano, ante a percepção de que os conflitos socioambientais são produtos da exploração de minérios insustentáveis. Considera-se que o papel do Judiciário é apaziguar os conflitos oriundos da exploração tanto formal-legal como informal-ilegal dos recursos ambientais minerários. Assim, é relevante o comprometimento do Poder Judiciário nas causas de desenvolvimento socioeconômico, de modo a levar em consideração certos aspectos na tomada de decisões que demandem baixos custos de transação tanto na índole socioambiental quanto econômica.

Portanto, a mudança de mentalidade para um Estado Sustentável de Direito é fundamental numa sociedade moderna. A Constituição peruana de 1993 nasceu numa época em que era preciso abrir-se ao mercado para a captação de investimentos, mas também se considera que essa ordem econômica pode sofrer mutações em razão de uma nova realidade social. No presente caso, destaca-se a necessidade de ser estruturada uma nova ordem econômica socioambiental que oriente a atividade minerária no Peru conforme os moldes do direito e desenvolvimento equilibrado. Nesse panorama, após 20 anos de Constituição peruana, se argumenta acerca da necessidade de refundar o modelo desenvolvimentista a partir da inclusão de um novo pilar que é a promoção de um Estado Socioambiental de Direito e que garanta efetivamente o direito fundamental ao desenvolvimento com sustentabilidade eficiente.

## Referências

---

ALVARADO, Omar Escobar; VENTURA, Alberto Rivas Plata. A tajo abierto: explorando la intervención estatal en la actividad minera. Trabajo de investigación del grupo “Ius et veritas”, n. 35. Lima: IUS, La revista, p. 486-521, 2009.

ALTHAUS, Jaime. *La revolución capitalista en el Perú*. Lima: Fondo de Cultura Económica, 2007.

BANERJEE, Subhabrata. Who sustains whose development?: sustainable development and the reinvention of nature. *Organization Studies*, n. 24, p. 143-180, 2003.

BARRETTO, Robert et al. *Harmonizing growth & environmentalism in the Peruvian Mining Sector: lessons from Yanacocha*. Michigan: Michigan University Press, 2000.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (Org.). *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BIDENO, Edison Dausacker; CASTILHOS, Zuleica Carmem; GUERRA, Teresinha. *Carvão e meio ambiente. Integração dos estudos através de uma abordagem (sócio) econômico-ambiental*. Porto Alegre: Centro de Ecologia/UFRGS/ Ed.da UFRGS, 2000.

BURY, Jeffrey. Livelihoods, mining and peasant protests in the Peruvian Andes. Santa Cruz: Department of Environmental Studies University of California. *Journal of Latin American Geography*, California, v. 1, n. 1, 2002.

CASTILLO, Manuel Calle. El Derecho Constitucional Económico. *Revista de Derecho y Cambio Social*, Lima, v. III. p. 2012.

CEPAL. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/29293/Peru.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2012.

CEPAL. *Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento*. Trigésimo quarto período de sessões. San Salvador: Cepal, 2012.



DAVIS, Kevin E.; TREBILCOCK, Michael J. A relação entre Direito e desenvolvimento: otimistas versus céticos. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 217-268, jan./jun. 2009.

DOLZER, Rudolf; SCHREUER, Christoph. *Principles of international investment law* (Foundation of Public International Law). Oxford: Oxford University Press, 2008.

ECKHARDT, Karen et al. *Empresas mineras y población: estrategias de comunicación y relacionamiento*. Lima: Ed. Da Universidad ESAN, 2009. (Serie Gerencia para el Desarrollo, 11).

ESCOBAR, Freddy Rozas; CABIESES, Guillermo Crovetto. La libertad bajo ataque: contratos, regulación y retroactividad. *Revista Ius Et Veritas*, Lima, n. 46, p. 114-139, jul. 2013.

FREIRE, William. *Código de Mineração anotado*. 5. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2010.

FERREIRA, Heline Sivini. *Desvendando os organismos transgênicos: as interferências da sociedade de risco no Estado de Direito Ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2010.

FRIEDMAN, Thomas L. *Quente, plano e lotado: os desafios e oportunidades de um novo mundo*. Trad. de Paulo Afonso. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

GRAU, Eros Grau. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

HANS, Michael van Bellen. *Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa*. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

KRESALJA, Baldo. OCHOA, Cesar. *Derecho Constitucional Económico: Del Estado Social de Derecho al Estado de Justicia y Cultura*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2009.

LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. Trad. de Sandra Valenzuela. São Paulo: Cortez, 2001.

MELLO, Celso de Albuquerque. *Direito Internacional Económico*. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

MEF. MMM 2013-2015, elaborado por técnicos do Ministério da Economia e Finanças de MEF, pela Superintendência de Banco e Seguros SBS e do Congresso Nacional do Peru.

MONTALVO, Hilda Vanessa Zevallos. *Política de desenvolvimento e o setor de mineração: análise de discursos do governo do Peru no período de 1990 a 2009*. 2010. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

MONTÚFAR, Guillermo García; FRANCISKOVIC, Militza Ingunza. *Derecho minero: doctrina, jurisprudencia e legislación actualizada*. 2 ed. Lima: Gráfica Horizonte, 2001.

NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao Direito Econômico*. 3. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

OSORIO, Ricardo Serrano. *Mineração, desenvolvimento e institucionalidade peruana/brasileira: uma análise econômica do Direito Minerário Ambiental*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Socioambiental) – PUC-PR, Curitiba, 2014.

OSORIO, Ricardo Serrano; MORETTINI, Felipe Ribeiro. La relación entre la minería y la (in)sostenibilidad ambiental urbana en los andes peruanos: un análisis sobre el caso de La Oroya. *Revista Internacional de Direito Ambiental*, Caxias do Sul: Plenum, v. 3, n. 6, p. 259-280, jul./dez. 2013.

OSORIO, Ricardo Serrano. CASSI, Guilherme. Desenvolvimento, consumo e direitos fundamentais na América Latina frente à abertura comercial às potências tecnológicas. *Revista de Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro: n. 43, p. 100-125, jul./dez. 2013.

PERALTA, Carlos E. A justiça ecológica como novo paradigma da sociedade de risco contemporânea. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, Caxias do Sul, RS: Educs, v. 1, n. 1, p. 251, jan./jun. 2011.

RIBEIRO, Marilda R. de Sá. Direito dos investimentos e o petróleo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). *Direito do petróleo e de outras fontes de energia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 50.

SCHAPIRO, Mario Gomes. Amarrando as próprias botas do desenvolvimento: a nova economia global e a relevância de um desenho jurídico-institucional nacionalmente adequado. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 341-352, jan./jun. 2011.

\_\_\_\_\_. Repensando a relação entre Estado, Direito e desenvolvimento: os limites do paradigma *rule of law* e a relevância das alternativas institucionais. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 213-251, jan./jun. 2010.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. de Laura Teixeira Motta; rev. téc. de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERRANO, José Luis. *Principios de Derecho Ambiental y ecología jurídica*. Madrid: Trotta, 2007.

SHIRLEY, Mary M. Institutions and development. In: MÉNARD, Claude; SHIRLEY, Mary M. *Handbook of new institutional economics*. Netherlands: Springer, 2008. p. 611-638.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. Teoria da Constituição e do Direito Constitucional. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel (Org.). *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 72.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2001.

TOMAN, Michael. *The roles of the environment and natural resources in economic growth analysis*. Resources for the Future Washington, DC, 2003.

TORRES- ZORRILLA, Jorge. *Una estrategia de desarrollo basada en recursos naturales: análisis clúster del complejo de cobre de la Southern Perú*. Santiago de Chile: Cepal, 2000. (Serie Desarrollo Productivo 70).

URRUNAGA, Roberto; APARICIO, Carlos. Infraestrutura y crecimiento económico en el Perú. Revista CEPAL, Santiago de Chile, n. 107, ago. 2012.

VALLEJO, César Mendoza. *El tungsteno*. Lima: Maryland, 2005.

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. São Paulo: Garamond, 2005.

VERNA, Vito Coronado. Tres áreas en la evolución de la regulación del impacto ambiental. *Revista de la Facultad de Derecho de la PUCP*, Lima: PUCP, n. 70, p. 63-81, 2013.

ZANELLA, Cristine Koehler. *Energia e integração: oportunidade e potencialidades da integração gasífera na América do Sul*. Ijuí: Ed. da Unijuí, 2009.

