Este artigo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivação 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).



Revista de Direito Administrativo
ISSN: 0034-8007
eISSN: 2238-5177

# Neoliberalismo e agências reguladoras: uma análise de sua origem, conceito e relação*

## *Neoliberalism and regulatory agencies: an analysis of their origin, concept and relationship*

*Ubirajara Coelho Neto***
*Afonso Nonato do Nascimento Neto****
*Gustavo da Silva Santos Fontes*****

RESUMO

Este artigo tem como objetivo examinar o surgimento e posterior desenvolvimento do conceito de neoliberalismo durante a história e relacioná-lo à origem das agências reguladoras. Por meio de pesquisa bibliográfica e da análise histórica, tanto do desenvolvimento do pensamento econômico

* Artigo recebido em 5 de junho de 2025 e aprovado em 6 de agosto de 2025. DOI: https://doi.org/10.12660/rda.v284.2025.93545.

** Doutor em direito constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-doutorado pela Universidade de Lisboa, sob orientação do prof. Jorge Miranda. Professor permanente do mestrado em direito da Universidade Federal de Sergipe (UFS). País: Brasil. E-mail: ucneto@academico.ufs.br.

*** Bacharel em direito pela Universidade Tiradentes (Unit), advogado, mestrando em direito na Universidade UFS, bolsista Capes. País: Brasil. E-mail: afonsoneto@academico.ufs.br

**** Bacharel em direito pela UFS. Mestrando em direito na UFS. Pós-graduado em direito civil e processual civil pela Unit. Advogado. Bolsista Capes. País: Brasil. E-mail: gustavouser@academico.ufs.br.

quanto da evolução do aparato regulatório legal, busca-se rastrear os debates que gestaram o termo, seus proponentes e diversos usos ao longo das décadas. O período histórico analisado vai desde o final do século XIX com o surgimento do direito antitruste americano, passando pelo Colóquio Lippmann e a Sociedade Mont Pèlerin, até a reforma dos Estados nos anos 1970-1980. Por fim, o artigo busca determinar a relação entre neoliberalismo e agências reguladoras, especificando em qual de suas interpretações essa ligação se manifesta mais fortemente, utilizando a experiência brasileira como lente para identificar esses vínculos.

PALAVRAS-CHAVE

neoliberalismo — Colóquio Lippmann — agência reguladora — estado regulador — história do pensamento econômico

ABSTRACT

This article aims to examine the emergence and subsequent development of the concept of neoliberalism during history and relate it to the origin of regulatory agencies. Through bibliographic research and historical analysis of both the development of economic thought and the evolution of the legal regulatory apparatus, we seek to trace the debates that have gestated the term, its proponents and various uses over the decades. The historical period analyzed goes from the end of the 19th century with the emergence of American antitrust law, through the Lippmann Colloquium and the Mont Pellerin Society, until the reform of the States in the 70s/80s. Finally, the article seeks to determine the relationship between neoliberalism and regulatory agencies, specifying in which of their interpretations this connection manifests itself more strongly, using the Brazilian experience as a lens to identify these links.

KEYWORDS

neoliberalism — Lippmann Colloquium — regulatory agency — regulatory state — history of economic thought

## 1. Introdução

Este artigo examina a evolução do conceito de neoliberalismo e sua relação com a origem das agências reguladoras. A pesquisa foi motivada pela observação de que o termo "neoliberalismo" é frequentemente mal utilizado na academia, o que causa confusão sobre seu real significado. Portanto, o estudo busca esclarecer a natureza e real significado desse termo extremamente desgastado, tanto em sua formulação teórica quanto em sua aplicação prática.

A pesquisa combina revisão bibliográfica e análise histórica para mapear os debates que moldaram o termo, identificar seus principais defensores e compreender seus diferentes significados ao longo do tempo. A abordagem qualitativa adotada inclui o estudo da trajetória do pensamento econômico e da construção do aparato regulatório, considerando eventos históricos e legislações pertinentes.

O primeiro tópico traça um panorama do uso do termo "neoliberalismo", desde sua formulação até sua consolidação atual, especialmente na América Latina. A análise destaca eventos como o Colóquio Lippmann e a criação da Sociedade Mont Pèlerin, além do Consenso de Washington e das reformas estatais das décadas de 1970 e 1980. O segundo tópico examina o surgimento das agências reguladoras e sua relação com o neoliberalismo. A abordagem histórica remonta ao final do século XIX, com a legislação antitruste nos Estados Unidos, especialmente o Sherman Act, e a criação da primeira agência reguladora. O terceiro tópico, por sua vez, investiga o chamado período neoliberal brasileiro, analisando a criação das agências reguladoras no país, os interesses envolvidos e a visão econômica que orientou a reforma do Estado no final do século XX. O objetivo é esclarecer a natureza do neoliberalismo, tanto em sua formulação teórica quanto na sua aplicação prática.

A conclusão do artigo destaca a necessidade de conceituar o neoliberalismo a partir dos termos originais do Colóquio Lippmann, diferenciando-o do liberalismo clássico. Além disso, reafirma a existência de vínculos entre o neoliberalismo e o surgimento das agências reguladoras. Neste caso, a experiência brasileira serve como um caso revelador dessas conexões, evidenciando o neoliberalismo como uma ideologia marcada pelo intervencionismo e pela regulação, em contraste com a interpretação predominante — de que o neoliberalismo seria uma defesa da redução do Estado e da total desregulamentação dos mercados.

## 2. Neoliberalismo: conceito e história

Segundo Mariutti,[1] o termo "neoliberalismo" já aparecia no debate germânico da década de 1920 com um significado pejorativo, próximo ao atual. Socialistas, como Max Adler, e fascistas, como Othmar Spann — crítico de Ludwig von Mises —, usavam a expressão de forma crítica para se referir aos defensores do mercado livre e das teorias *subjetivistas* do valor. Ainda nesse período, em 1921, o economista sueco Eli F. Heckscher publicou *Gammal och ny ekonomisk liberalism* ("Velho e novo liberalismo econômico", em tradução livre), no qual contrastava diferentes concepções de liberalismo e propunha a redefinição das funções do Estado para garantir a livre concorrência. Em 1925, o suíço Hans Honegger adotou o termo "neoliberalismo" em *Volkswirtschaftliche Gedankenströmungen* ("Correntes econômicas do pensamento", em tradução livre) para defender a importância da competição e do empreendedorismo.

Na década de 1930, o termo "neoliberalismo" passou a ser empregado com um significado distinto. Alguns autores defenderam a reformulação do liberalismo "a partir de dentro", distanciando-o das tradições do *laissez-faire* de Manchester. Esse argumento, apesar de suas variações, enfatizava a necessidade de superar o *naturalismo* dos liberais clássicos, sustentando que apenas Estados fortes poderiam estruturar um quadro institucional que garantisse a concorrência e estabilizasse os preços como indicadores econômicos. Alexander Rüstow difundiu essa visão na conferência Verein für Socialpolitik de 1932, em Dresden. Até então, seus discursos eram pouco conhecidos e divergiam da linha dominante da associação liderada por Werner Sombart. No entanto, suas ideias ganharam projeção e passaram a ser consideradas a base do chamado "neoliberalismo" alemão.[2]

Teóricos como Jurgen Reinhold e Serge Audier apresentam uma versão diferente da origem do termo, argumentando que ele surgiu na França. Segundo essa perspectiva, Pierre-Étienne Flandin, político conservador influente na época da crise de 1929, popularizou a expressão para designar a reformulação das doutrinas liberais "tradicionais", que, em sua visão, já não correspondiam às transformações nas técnicas de produção e no comércio internacional provocadas pela crise. Nas décadas de 1930 e 1950, os economistas Alain Barrère e Gaëtan Pirou reforçaram essa distinção,

---

1 MARIUTTI, Eduardo Barros. O Colóquio Walter Lippmann e a gênese do neoliberalismo: apontamentos. *Texto para Discussão n. 415*, Campinas, ago. 2021.

2 *Ibid.*

caracterizando o "neoliberalismo" como uma corrente mais intervencionista em contraste com o *laissez-faire* do século XIX. Além disso, os chamados "neossocialistas" usaram o termo de forma pejorativa para dividir a frente popular.[3]

A exclusão do termo "neoliberalismo" ocorreu tanto entre os austríacos quanto entre os alemães, mas por razões diferentes. Como mencionado, Mises e Hayek nunca adotaram a expressão de maneira positiva. Já os ordoliberais, apesar de terem criado e difundido o termo, gradualmente o abandonaram. Com a fundação da Escola de Friburgo, conceitos como "economia social de mercado" e "ordoliberalismo", cunhados por Alfred Müller-Armack, passaram a representar melhor a identidade do movimento alemão. Esse afastamento foi, em grande parte, deliberado, pois na década de 1930 era politicamente conveniente marcar alguma distinção em relação ao liberalismo clássico, dado o contexto adverso. Posteriormente, diante da ascensão do keynesianismo e do intervencionismo estatal, Hayek optou por reafirmar a continuidade com o liberalismo clássico, diferenciando-se tanto dos ordoliberais quanto dos "novos liberais".[4]

Apesar de ter suas primeiras manifestações entre 1880 e 1900, com a escola alemã e americana e as preocupações com os monopólios, as primeiras declarações programáticas do neoliberalismo foram publicadas somente na década de 1930 — novamente, e previsivelmente, na Alemanha e nos Estados Unidos. O manifesto mais influente nesse contexto foi elaborado pelo economista de Chicago Henry Simons, que, em 1934, divulgou a monografia *A positive program for laissez-faire* ("Um programa positivo para o *laissez-faire*"). O uso do termo "positivo" indicava a defesa de amplas intervenções governamentais, em contraste com o *laissez-faire* clássico, descrito como um programa "negativo" por não fornecer tais justificativas. Simons defendia a regulação da oferta monetária e do sistema bancário, a prevenção de monopólios e a garantia de uma renda mínima para os mais pobres — um desvio significativo do liberalismo *laissez-faire*.[5]

Em 1937, o manifesto neoliberal intitulado *Inquiry into the principles of the good society* foi publicado pelo jornalista americano Walter Lippmann.[6]

---

[3] *Ibid*.

[4] *Ibid*.

[5] HULSMAN, Jorge Guido. *Mises, the last knight of liberalism*. Auburn: Editora Ludwig Von Mises Institute, 2007.

[6] LIPPMANN, Walter. *Inquiry into the principles of the good society*. Boston: Little, Brown & Co., 1937.

Neoliberais europeus ficaram interessados no livro devido à forma eloquente como Lippmann expressou suas crenças sobre a atual crise econômica e política. Aqueles que se consideravam apenas liberais, mesmo não aceitando o socialismo, também não desejavam ser vinculados diretamente à doutrina *laissez-faire* da Escola de Manchester. Nesse sentido, Lippmann posicionou-se tanto contra os liberais clássicos quanto os "agitadores" socialistas da época. A postura moderada de Lippmann foi bem recebida pela mentalidade prática de seus compatriotas. Os americanos costumavam adotar uma abordagem mais sistemática e realista para lidar com disputas políticas, tentando resolvê-las por meio de diálogos e compromissos. Por essa razão, Lippmann caracterizou os socialistas e os manchesterianos como teimosos e inflexíveis em suas doutrinas.

Em 1938, no Colóquio Walter Lippmann, o termo passa a ser adotado para designar o esforço de reconstruir o liberalismo em um mundo pós-*laissez-faire*. O evento ocorreu entre os dias 26 e 30 de agosto de 1938 no Instituto Internacional de Cooperação Intelectual, contando com a participação de representantes de várias correntes do liberalismo. Os participantes do Colóquio podiam ser categorizados em pelo menos quatro grupos diferentes que tinham perspectivas diversas sobre a história, teoria e agenda política do liberalismo moderno.

O grupo inicial, que refletia a corrente principal do neoliberalismo, apoiava não apenas concessões táticas, mas também teóricas ao socialismo. Eles estavam prontos para ceder em relação a qualquer item que pudesse tornar sua agenda geral mais aceitável para o eleitor. Sua postura pode ser descrita como uma forma de social-democracia que apoia o mercado. O segundo grupo, composto por teóricos como Hayek, era reduzido e partilhava a insatisfação com diferentes elementos do liberalismo clássico, defendendo uma maior extensão da intervenção governamental. Ao contrário do grupo inicial, sua maior preocupação era com a liberdade individual e, consequentemente, eles adotaram uma postura radical, aproximando-se cada vez mais do liberalismo clássico. O terceiro grupo também era pequeno e composto por autores como Alexander Rüstow, que não estavam totalmente dispostos a apoiar o liberalismo clássico devido a sua principal objeção à teoria, que era a defesa da igualdade de direitos pelos seus proponentes. Esse grupo defendia que a presença de uma hierarquia era essencial para a manutenção de uma sociedade livre, já que apenas a autoridade implícita na hierarquia poderia transmitir com eficácia a tradição cultural da liberdade. Para esse grupo, o maior equívoco da Revolução Francesa foi não apenas ter eliminado

a hierarquia do Ancien Régime, mas também ter destruído totalmente a concepção de hierarquia. Por fim, no quarto grupo, Mises apoiava políticas de *laissez-faire* do século XIX fundamentadas em bases teóricas elaboradas por ele nos últimos 18 anos. Nos anos 1930, ele já era considerado tanto dentro como fora dos grupos libertários o principal representante atual da Escola de Manchester.[7]

Esses teóricos viam o mercado como fundamental, mas defendiam que a intervenção governamental poderia aumentar sua eficiência e imparcialidade. Ao contrário dos liberais clássicos, eles consideravam que um mercado totalmente livre poderia produzir resultados abaixo do seu potencial. Para eles, a impossibilidade do cálculo econômico sob o socialismo não significava que o governo devesse controlar a propriedade, mas sim que deveria evitar interferências diretas nos preços.[8]

Durante a discussão, Lippmann foi elogiado por diferenciar entre "intervenções que se alinham com o mercado" e intervenções que vão contra o funcionamento de uma economia de mercado. Apenas a intervenção direta no funcionamento do mecanismo de preços era considerada ilegítima. Se o governo apenas controlasse o arranjo institucional do mercado e permitisse a liberdade dos participantes para realizarem seus projetos, essa intervenção seria vista como justificável do ponto de vista neoliberal.[9]

Ainda sobre a disputa do termo no Colóquio Lippmann, conta Fleck:[10]

> Louis Baudin, o primeiro a tomar a palavra, comenta: "Liberalismo, para eles [Rougier e Lippmann], não é aquele de ontem, mas sim o de amanhã: um liberalismo sereno, revisado, renovado. É trabalhoso mudar o significado de um termo antigo e podemos questionar se não seria melhor escolher outro. […] Para mim a palavra individualismo parece preferível à palavra liberalismo" (citado em Reinhoudt e Audier, 2018, p. 110-1); Rougier não gosta da proposta, dizendo que o termo liberalismo é mais preciso do que individualismo; Ludwig von Mises tampouco aprova, argumentando que isto pareceria uma concessão às ideias totalitárias. Algumas falas depois, Jacques Rueff afirma: "sou hostil ao prefixo 'neo' que foi proposto. Se estamos convictos que nosso esforço deve visar a restauração do liberalismo como base permanente dos sistemas sociais e econômicos, então devemos dizer isto da forma mais provocativa" (Idem, p. 114). O registro das falas não está completo, mas a intervenção de Rueff indica que a adoção do termo "neoliberalismo" já estava em pauta, tendo

---

7 Hulsman, *Mises, the last knight of liberalism*, *op. cit.*

8 *Ibid.*

9 *Ibid*

10 FLECK, Amaro. O que é o neoliberalismo? Isto existe? *Princípios:* Revista de Filosofia, v. 29, n. 59, p. 248-269, 2022. p. 249.

> ou bem aparecido em uma fala anterior não registrada, ou bem discutida nos corredores e cafés antes do início do Colóquio.

Ainda Segundo Fleck,[11] várias outras propostas são sugeridas ao longo do Colóquio. Rueff até sugere um "liberalismo de esquerda", argumentando que ele busca maximizar o bem-estar das classes mais desfavorecidas, conforme proposto por Lippmann. Outras designações sugeridas incluem: "liberalismo positivo" e "liberalismo social". No prólogo da edição francesa dos textos e debates do Colóquio, publicado em 1939, Louis Rougier observa que as principais ideias do livro de Walter Lippmann surgiram simultaneamente em obras de outros autores, sem conexão direta entre si. Esse conjunto de formulações passou a ser identificado como "liberalismo construtivo", "neocapitalismo" e, por fim, "neoliberalismo".

Para esses homens, essa teoria havia refutado a viabilidade do socialismo, e a história havia provado os defeitos do capitalismo. Era necessário, portanto, uma terceira via — uma terceira via que poderia, de alguma forma, contornar a demonstração de Mises de que o intervencionismo era necessariamente contraproducente.

A solução desenvolvida nos anos 1930 baseava-se em uma estrutura intelectual que dividia a economia social em dois elementos: (1) a organização institucional e (2) os processos espontâneos que ocorrem dentro dela, especialmente a formação de preços. Segundo essa perspectiva, o governo não deveria intervir nesses processos, mas sim estabelecer e preservar a estrutura institucional que os viabiliza. Esse modelo tornou-se uma das marcas do que veio a se chamar de neoliberalismo.

O ponto central é que o reconhecimento da propriedade privada não implica que as leis vigentes definam esse direito da melhor forma possível. Determinar o arranjo mais adequado para garantir uma concorrência harmoniosa e eficiente é uma questão fundamental. No entanto, economistas e juristas têm, em grande parte, negligenciado esse debate.

Veja-se o exemplo de Mises. Desde cedo demonstrando sua oposição ao neoliberalismo, ele criticou implacavelmente o modo como seus representantes interpretaram seu argumento da impossibilidade do cálculo econômico sob o socialismo. Segundo ele, a diferenciação arbitrária entre o "funcionamento do mecanismo de preços" e a "estrutura do mercado" era ilógica e

---

[11] *Ibid.*

sem sentido. Nesse sentido, toda intervenção governamental é essencialmente uma violação dos direitos de propriedade, impactando assim o sistema de preços em todas as situações. Apesar de haver fenômenos que ocorrem devido à intervenção direta no processo de fixação de preços, como a escassez e a superabundância, o problema fundamental do cálculo econômico ainda persiste. No final das contas, não importa se a interferência do governo nos preços é direta ou ocorre indiretamente por meio da regulação legal da "estrutura" de formação de preços. Em ambas as situações, os preços de mercado estão distorcidos.[12]

Mises argumentava que uma divisão eficiente do trabalho só seria possível com preços de mercado para os fatores de produção, o que exigia propriedade privada. Os neoliberais, no entanto, concentraram-se apenas nos preços, sem considerar as condições que permitiam sua livre formação. Mises já havia demonstrado que o socialismo era inviável devido à ausência de preços que possibilitassem o cálculo de custos, lucros e prejuízos. Para os neoliberais, porém, essa constatação não significava que o governo deveria se abster de intervir na propriedade, mas sim que deveria evitar interferências diretas na formação dos preços.[13]

Por outro lado, segundo Rallo,[14] os neoliberais continuariam a manipular a economia por meio de políticas monetárias e fiscais, regulando vários setores da economia por meio de agências reguladoras, ajudando e protegendo grandes empresas, evitando genuínas desestatizações em favor de falsas privatizações, de concessões com prazo determinado, e de parcerias público-privadas, e, acima de tudo, expandindo ainda mais o Estado assistencialista.

Entendendo o deslinde histórico entre as diversas correntes apresentadas, percebe-se que o debate sobre a reformulação do liberalismo envolveu correntes diversas, sem formar um movimento homogêneo. Embora o neoliberalismo tenha caráter interventor, ele não se confunde com a Escola Austríaca. Pensadores como Mises e Hayek, apesar de suas diferenças, estavam mais próximos do liberalismo clássico e buscavam revitalizá-lo.

---

12 Hulsman, *Mises, The last knight of liberalism*, *op. cit.*

13 RALLO, Juan Ramón. Você sabe o que realmente significa 'neoliberalismo'? Aquilo que a esquerda chama de neoliberalismo é, na verdade, um não liberalismo. *Instituto Ludwing von Mises Brasil*, São Paulo, 25 out. 2016.

14 *Ibid.*

## 3. Evolução histórica do termo

Alguns argumentam que o neoliberalismo é uma ilusão, uma construção imaginária usada como bode expiatório para os problemas do mundo. Amaro Fleck[15] identifica três justificativas comuns para contestar a validade do conceito: *(a)* o neoliberalismo não existe porque ninguém se autodenomina neoliberal, o que impediria uma referência clara; *(b)* embora alguns se identifiquem como neoliberais, o termo tornou-se impreciso por englobar fenômenos diversos, resultando em um conceito excessivamente amplo; *(c)* o termo faz sentido apenas quando bem delimitado para descrever um fenômeno específico, como o Consenso de Washington ou políticas de austeridade, mas, fora desse contexto, seria inválido. Assim, no primeiro caso, rejeita-se o conceito por falta de referência, no segundo, por sua abrangência excessiva, e no terceiro, por se referir apenas a algo considerado superado. Como exemplo da posição pela não existência do conceito, se manifesta o economista Thiago Gomes:[16]

> Neoliberalismo sempre foi um conceito confuso. Em quase todas as situações é citado de forma negativa: trata-se de um mau sistema. Isso ocorre porque o neoliberalismo é visto como representação ideológica máxima do capitalismo. E o sistema capitalista é dividido em duas classes: capitalistas e explorados. Os primeiros exploram os segundos através da mais-valia. Essa linha de pensamento é tipicamente marxista. O neoliberalismo, então, seria sinônimo de livre mercado: desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social, desregulamentação de mercados, proteção da propriedade capitalista, entre outras ações. E o governo cuidando das pessoas é uma forma de amenizar o mal que o sistema capitalista causa nas pessoas. […] Quando se associa o liberalismo de alguma forma às propostas do CW ou do livre mercado, está se cometendo uma falácia, pois de nenhuma forma as ditas propostas (no conjunto, como vimos) neoliberais representam propostas de uma economia de mercado. Então, a questão é mais profunda do que a pura linguística. É questão de não cometer erros conceituais na investigação sobre o grau de intervenção e liberdade na economia. Neoliberalismo não existe. O Consenso de Washington possui propostas neo intervencionistas. Os países que reformaram sua política econômica nos anos 1990 buscaram o neo intervencionismo. O período pelo qual passamos na década passada e continuamos até hoje pode se chamar a Era do Novo Intervencionismo.

---

[15] Fleck, O que é o neoliberalismo? Isto existe?, *op. cit.*

[16] GOMES, Thiago Beserra. O conceito de neoliberalismo. *Instituto Ludwing von Mises Brasil*, São Paulo, 24 nov. 2010.

Os cientistas políticos Taylor Boas e Jordan Gans-Morse[17] analisaram 148 artigos de economia política que usam o termo "neoliberalismo" e concluíram que ele quase nunca é empregado de forma positiva. A maioria dos autores que criticam o livre mercado recorre ao termo, mas sem definir seu significado. Segundo eles, "o significado do neoliberalismo nunca é discutido e, pior ainda, nunca é definido". Para os pesquisadores, o problema não está na existência de muitas definições, mas na ausência de uma definição clara.

Boas e Gans-Morse[18] acrescentam: um forte indicador das conotações negativas do termo é o fato de que quase ninguém se autodefine como "neoliberal". Historicamente, os neoliberais defendem o controle estatal da moeda por um Banco Central, agências reguladoras que regulam alguns setores da economia, programas de redistribuição de renda, leis e regulações antitruste, concessões em vez de privatizações e desestatizações reais, ajustes fiscais por meio de aumentos de impostos e, é claro, o monopólio estatal da justiça, saúde e educação.

Na década de 1990, o termo "neoliberalismo" tornou-se mais frequente nos periódicos e continuou a se expandir nas décadas seguintes. No entanto, seu uso sempre foi instável e sem bases empíricas bem definidas. Ele passou a ser um rótulo genérico para descrever defensores do "fundamentalismo de mercado" e opositores das políticas regulatórias e distributivas do estado de bem-estar social. Muitos dos associados ao termo o consideram pejorativo, argumentando que se trata de um uso retórico, sem validade conceitual. Apesar de sua popularização recente, o termo já aparecia nos primeiros anos do século XX.[19]

Em termos doutrinários, tanto os pensadores norte-americanos da Escola de Chicago quanto os austro-americanos (Mises, Hayek e Machlup, por exemplo) acreditavam em uma ordem espontânea específica da economia de mercado. Isso era substancialmente diferente da visão intervencionista dos primeiros neoliberais, que se preocupavam em corrigir as graves insuficiências do *laissez-faire*. Na opinião deles, o mercado era uma construção artificial que não poderia se desenvolver plenamente sem uma ação enérgica do Estado, enquanto para os economistas de Chicago a interferência das autoridades públicas era um fator prejudicial que provavelmente perturbaria

---

17 BOAS, Taylor C.; GANS-MORSE, Jordan. Neoliberalism: from new liberal philosophy to anti-liberal slogan. *Studies in Comparative International Development*, n. 44, p. 138-139, 2009.

18 *Ibid*.

19 Mariutti, O Colóquio Walter Lippmann e a gênese do neoliberalismo, *op. cit*.

os mecanismos espontâneos de autorregulação do mercado. Os ataques sistemáticos deste último às políticas keynesianas e os repetidos apelos à retirada do Estado da esfera econômica devem ser entendidos sob esse prisma. Um economista como Mises, em toda a sua vida e obra, rejeitou explicitamente as diferentes formas de intervenção sugeridas pelos neoliberais franceses ou pelos ordoliberais alemães, condenados em sua visão a levar ao intervencionismo e ao totalitarismo.

Esse posicionamento remete à visão de Hayek em seus *best-sellers* *O caminho da servidão* (1944) e *A constituição da liberdade* (1958). Apesar de compartilharem espaços em conferências e publicações, os austro-americanos mantiveram divergências significativas em relação aos neoliberais declarados. Enquanto estes últimos rejeitavam a teoria fisiocrática e manchesteriana do *laissez-faire*, também admitiam que a intervenção do Estado, em alguns casos, era essencial para garantir o funcionamento da economia de mercado ou alcançar objetivos coletivos considerados prioritários. Entre esses objetivos, destacava-se a necessidade de evitar disparidades excessivas nos padrões de vida.[20]

Agrupar os liberais austro-americanos, a Escola de Chicago e todos os membros da Mont Pèlerin Society sob o guarda-chuva neoliberal, como fizeram certos autores a partir dos anos 1970, equivale, portanto, a agrupar intelectuais que muitas vezes tinham concepções de liberdade muito diferentes daquelas defendidas pela maioria dos participantes do Colóquio de Lippmann ou pelos ordoliberais alemães. Aqueles que viram as reformas econômicas implementadas na América Latina durante as décadas de 1970 e 1980 como a aplicação concreta do neoliberalismo apenas mantiveram uma visão limitada de seus princípios, ou seja, o apoio à economia de mercado e ao livre comércio, esquecendo seu apelo simultâneo ao respeito ao estado de direito e à democracia. Consequentemente, aplicaram livremente o rótulo de "neoliberal" a todo um conjunto de economistas heterogêneos antikeynesianos, alguns dos quais não hesitaram em expressar visões extremistas ou mesmo, em alguns casos, princípios comprometedores por meio de suas ligações com as ditaduras latino-americanas. Essa reinterpretação um tanto aproximada, de origem americana, levou a uma mudança semântica que estava em parte em contradição com o significado original dado ao "neoliberalismo" na Europa.

[20] BRENNETOT, A. Geohistory of "neoliberalism". Rethinking the meanings of a malleable and shifting intellectual label. *Cybergeo*: European Journal of Geography, 2014.

Essa compreensão norte-americana de uma forma radical de neoliberalismo deve-se, sem dúvida, também em parte ao fato de que, a partir da década de 1950, particularmente nos Estados Unidos, essa corrente foi vista sobretudo pelas figuras de Mises e Hayek, ambos exilados nos Estados Unidos. As posições desses dois economistas foram, de fato, muito mais bem recebidas em seu país adotivo do que na Europa, permitindo-lhes desempenhar um papel determinante na estruturação de redes libertárias nos Estados em torno da Escola de Chicago, e em ambos os lados do Atlântico graças à Mont Pèlerin Society.[21]

A partir de meados da década de 1990, o termo passou a ser usado não apenas para reformas nacionais, mas também para fenômenos globais. O termo "neoliberalismo" passou a se referir à globalização de uma economia de mercado instável, caracterizada por especulação financeira, desregulamentação e um retorno ao capitalismo caracterizado como "desenfreado". No mundo pós-Guerra Fria, poucas nações ou regiões pareciam se abster das políticas conhecidas como "neoliberais". A partir do final da década de 1990, o *antineoliberalismo* se tornou o tema de batalha do movimento alteroglobalista[22] e dos separatistas de esquerda e direita. Ambos os grupos denunciaram os excessos e os fracassos da globalização econômica.

Segundo Brennetot,[23] vários pensadores conhecidos e radicais da esquerda usaram o termo "neoliberal" para denunciar os extremos da globalização econômica, que eles consideravam regressiva e perigosa para a segurança e os direitos sociais das pessoas. Apelaram aos Estados e aos povos para que se unissem contra o caos e a espoliação criados pelo capitalismo financeiro emergente. As obras desse movimento intelectual foram traduzidas em muitas línguas, ajudando a espalhar interpretações mais amplas do neoliberalismo.

Em 1994, Noam Chomsky, por exemplo, equiparou o neoliberalismo ao "Consenso de Washington", que ele definiu como um conjunto de princípios orientados para o mercado projetados pelo governo dos Estados Unidos e pelas instituições financeiras internacionais que ele domina em grande parte,

---

21 *Ibid*.

22 O alteroglobalismo é um movimento social que defende a interação e a cooperação global, mas critica os impactos negativos da globalização econômica. Seus proponentes argumentam que essa globalização frequentemente enfraquece valores humanos essenciais, como a proteção ambiental, a justiça econômica, os direitos trabalhistas, as culturas indígenas, a paz e as liberdades civis. O nome do movimento pode ter origem no lema "*Outro mundo é possível*", associado ao Fórum Social Mundial. Trata-se de um movimento cooperativo que se opõe ao rumo da globalização neoliberal e às suas consequências consideradas prejudiciais.

23 *Ibid.*

e implementados por ele de várias maneiras — para as sociedades mais vulneráveis, muitas vezes como rigorosos programas de ajuste estrutural. As regras básicas, em resumo, seriam liberalizar o comércio e as finanças, deixar que os mercados estabeleçam preços ("acertar os preços"), acabar com a inflação ("estabilidade macroeconômica") e privatizar. O governo deve "sair do caminho" — daí a população também, na medida em que o governo é democrático, embora a conclusão permaneça implícita. Chomsky retomou então os argumentos da teoria da dependência sobre a troca desigual para apresentar a ordem neoliberal como um projeto que visava permitir que aqueles com mais poder no mundo se apropriassem dos lucros em detrimento do povo.[24]

O sociólogo Pierre Bourdieu,[25] em célebre artigo publicado em 1998 no *Le Monde Diplomatique*, apresentou o neoliberalismo como uma "utopia" defendida por "políticos conservadores ou social-democratas que se converteram às demissões tranquilizadoras de *laissez-faire*", cegos pelo "mito walrasiano de um mercado puro e perfeito" destinado a permitir que surja "um mundo darwiniano", onde existe "a luta de todos contra todos".

Esses poucos exemplos mostram as interpretações heterogêneas e as razões de desaprovação existentes entre os antiliberais. As referências ao neoliberalismo tendem cada vez mais a denunciar uma variedade de políticas, que têm em comum o fato de apoiarem o desenvolvimento da economia de mercado: apoio fiscal ao setor privado, desregulamentação financeira, privatização de empresas estatais, implementação de uma nova forma de governação baseada na gestão competitiva de equipamentos e serviços públicos, redução dos gastos públicos, adoção de políticas anti-inflacionárias, destruição do estado de bem-estar social e até mesmo submissão das políticas econômicas locais aos interesses de uma nova plutocracia transnacional (empresas privadas, *hedge funds*, *traders etc.*), apoiada pelo imperialismo dos Estados Unidos. As sutis diferenças ou contradições entre essas diferentes políticas raramente são identificadas, particularmente em termos das diferenças de governança entre a regulação da concorrência, que foi de fato defendida pelos primeiros neoliberais franceses e alemães, o completo *laissez-faire* e a proteção dos privilégios dos mais afortunados.

No entanto, esse acúmulo de críticas de diversas naturezas não impediu que os detratores do neoliberalismo o apresentassem como uma ideologia

---

[24] *Ibid.*

[25] BOURDIEU, P. L'Essence du néolibéralisme. *Le Monde Diplomatique*, mar 1998.

única e coerente. Agrupando sob o mesmo rótulo de reprovação todas as críticas feitas não apenas aos economistas austro-americanos ou aos membros da Escola de Chicago, mas também agora aos defensores da economia de mercado em geral, sem levar em conta suas divergências internas, permitiu identificar um inimigo comum contra o qual a luta ideológica poderia ser dirigida. Segundo Brennetot,[26] a cientista política Brown, por exemplo, conhece as diferentes origens históricas do neoliberalismo (o ordoliberalismo e a Escola de Chicago), mas afirma que não quer levá-las em conta. Ela pressupõe que há necessariamente uma coerência entre elas: "Estarei tratando da racionalidade política neoliberal contemporânea sem atender a essas diferenças".

Essa estratégia discursiva é tanto mais eficiente quanto os antiliberais percebem o neoliberalismo como um projeto extremista; as ideias defendidas pelos liberais mais anti-Estado são apresentadas como a forma dominante, senão apenas do liberalismo contemporâneo, justificando o fato de que outras tendências são ignoradas ou não levadas em conta. Essa percepção do neoliberalismo como um projeto ultraliberal sobre o qual há amplo consenso é particularmente marcante na ideia de que as políticas de desenvolvimento de mercado conduzidas desde as décadas de 1970 e 1980 fazem parte de um mesmo projeto ubíquo, aplicado em diferentes escalas e em contextos geográficos e políticos muito variados. Isso resulta da aplicação universal das ideias de F. Hayek, da Escola de Chicago, e daqueles que transmitiram suas ideias dentro dos partidos políticos e círculos políticos. Na maioria das apresentações antiliberais do neoliberalismo, os significados sucessivos, flutuantes e às vezes contraditórios atribuídos a esse termo ao longo da história intelectual recente, bem como as controvérsias internas dentro do liberalismo, são sistematicamente mascarados ou ignorados, em favor de uma visão padronizada, radicalizada e cronologicamente truncada dos acontecimentos. Na visão de Brennetot,[27] essa é exatamente a perspectiva veiculada pelo geógrafo Harvey em sua *Breve história do neoliberalismo*, que, segundo ele, teve início na década de 1970, durante uma fase de mutação do capitalismo. Em sua opinião, essa mudança permitiu que a concepção antidemocrática do liberalismo desenvolvida pelo Mont Pèlerin Society se estabelecesse como uma nova doutrina sustentando que: "o bem-estar humano pode ser melhor avançado libertando as liberdades e habilidades empresariais individuais

[26] Brennetot, Geohistory of "neoliberalism". Rethinking the meanings of a malleable and shifting intellectual label, *op. cit.*

[27] *Ibid.*

dentro de um quadro institucional caracterizado por fortes direitos de propriedade privada, livre mercado e livre comércio".[28]

Um exemplo dessa estratégia discursiva é do economista brasileiro Reginaldo Moraes,[29] que em seu livro busca definir o que seria o neoliberalismo, dizendo:

> Aquilo que se tem chamado de neoliberalismo, como dissemos, constitui em primeiro lugar uma ideologia, uma forma de ver o mundo social, uma corrente de pensamento. Desde o início do século XX podemos ver tudo isso apresentado por um de seus profetas, o austríaco Ludwig von Mises (1881-1973). Mas é um discípulo dele, o também austríaco Friedrich von Hayek, que terá o papel de líder e patrono da causa. Seu *O caminho da servidão*, lançado em 1944, pode ser apontado como um manifesto inaugural e documento de referência do movimento neoliberal. Nos anos seguintes, Hayek empenhar-se-ia na organização de uma "internacional dos neoliberais", a Sociedade do Mont Pèlerin, fundada na cidade do mesmo nome (na Suíça) numa conferência realizada em 1947. […] Contudo, o sucesso político do neoliberalismo parece claro, graças a algumas de suas vitórias. Conseguiu desmanchar em grande medida o Estado de bem-estar social.

Em sentido semelhantemente pejorativo, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Eros Grau[30] se posiciona:

> Há marcante contradição entre o neoliberalismo — que exclui, marginaliza — e a democracia, que supõe o acesso de um número cada vez maior de cidadãos aos bens sociais. Por isso dizemos que a racionalidade econômica do neoliberalismo já elegeu seu principal inimigo: o Estado Democrático de Direito.

Henrique Ribeiro Cardoso,[31] sustentando o argumento até agora delineado no presente artigo, elucida a questão em sentido oposto ao retratado anteriormente:

> O uso de instrumentos de regulação pelo Estado, intervindo no mercado, seja diretamente ou através de agências reguladoras, ao contrário do que sugere o movimento de globalização da economia, apresenta forte carga de intervenção estatal. Esclarece Marcos Augusto Perez, citado por Joaquim B. Barbosa Gomes,

---

[28] *Ibid.*, p. 18-19.

[29] MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo:* de onde vem, para onde vai. São Paulo: Senac, 2001. p. 13-77.

[30] GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p 55.

[31] CARDOSO, Henrique Ribeiro. *O poder normativo das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 40.

> que "as agências reguladoras são, em essência, organismos típicos do 'estado do bem-estar', voltados a monitorar a intervenção da administração no domínio econômico".

Reduzir o neoliberalismo às posições radicais da Escola de Chicago (ou da própria Escola Austríaca), como sugere o sentido mais comum dado ao termo pelo antiliberalismo atual, nos impede de tomar a medida plena do neoliberalismo inicial implementado na Europa Ocidental a partir da década de 1940. É por isso que, há vários anos, diferentes autores — e principalmente francófonos — iniciam uma exumação arqueológica dos princípios do neoliberalismo original, a fim de entender como ele contribuiu para forjar parte do arcabouço normativo dentro do qual muitas instituições políticas locais, nacionais e internacionais ainda atuam.

De acordo com várias dessas análises, os fundamentos de grandes porções da governamentalidade[32] atual, particularmente no interior da União Europeia, podem ser encontrados menos no liberalismo anti-Estado da Escola de Chicago do que nesse neoliberalismo original. Essa visão sustenta que a influência desse neoliberalismo pode ser vista no fato de que muitas elites políticas ainda subscrevem fortemente o multilateralismo, os valores utilitaristas (crescimento), o livre comércio, a livre circulação e as normas ordoliberais (austeridade orçamentária, concorrência livre e justa, estabilidade e liberdade de preços). Embora esse neoliberalismo inicial não tenha perdido sua influência, ele lentamente se transformou em um único pensamento: à medida que seus valores foram progressivamente estabelecidos como normas incontestáveis e às vezes evidentes para certos partidos políticos democratas-cristãos, social-democratas e liberais na Europa, esse neoliberalismo lentamente perdeu sua forma como uma doutrina clara e explícita, tornando-se, ao contrário, uma ideologia difusa e anônima.[33]

No entanto, para compreender plenamente esse neoliberalismo original, ele deve ser distinguido das recomendações anti-Estado das correntes liberais mais radicais (as dos liberais austro-americanos herdeiros da Escola de Chicago, libertários, anarcocapitalistas e minarquistas, ou mesmo conservadores liberais). No entanto, as interpretações confusas e truncadas que

---

[32] Por governamentalidade, Foucault entende o conjunto de instituições, procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que tornaram possível o exercício de um tipo específico de poder centrado na administração dos recursos e na disciplina.

[33] Brennetot, Geohistory of "neoliberalism". Rethinking the meanings of a malleable and shifting intellectual label, *op. cit.*

têm sido veiculadas desde o final dos anos 1990 pela maioria das críticas antiliberais ao neoliberalismo não permitem essa distinção. Em particular, alerta Brennetot que colocar o neoliberalismo na mesma categoria do fundamentalismo ultraliberal impede qualquer compreensão de como é possível que o campo do mercado competitivo seja estendido em certos países enquanto mecanismos de redistribuição e gastos públicos de alto nível são mantidos. Se os valores do neoliberalismo original que emergiu do Colóquio de Lippmann parecem estar tão presentes hoje nas políticas públicas, é justamente por não serem os mesmos da desregulamentação e restrição da intervenção estatal defendida pelos ultraliberais, que se referem antes ao "velho liberalismo" antiestatal oitocentista que W. Lippmann, L. Rougier ou W. Röpke já atacavam na década de 1930.

Para Brennetot,[34] isso explica como, em 2010, o economista M. Allais, que foi um dos mais fervorosos defensores dos valores do neoliberalismo europeu inicial, conseguiu qualificar a versão do liberalismo implementada pelos partidários da desregulamentação nas décadas de 1970 e 1980 como "estragos globalizantes", considerando que a globalização resultante "leva à injustiça".

## 4. O surgimento das agências reguladoras: sua relação com o neoliberalismo e com o capitalismo regulatório

As raízes da ideologia neoliberal remetem às décadas de 1880 e 1890, quando os economistas alemães da escola historicista alemã de economia e seus discípulos americanos convenceram-se de que a concentração industrial tinha efeitos prejudiciais para a economia e que, por isso, algum tipo de moderação por meio da intervenção governamental fazia-se necessária.

José Guilherme Merquior[35] sintetiza muito bem as características deste "novo liberalismo":

> O novo liberalismo de 1880 ou 1900 consistiu em três elementos essenciais: uma ênfase na liberdade positiva, uma preocupação com a justiça social e um desejo de substituir a economia do laissez-faire. Tal grupo de novos objetivos

[34] *Ibid*.

[35] MERQUIOR, José Guilherme. *O liberalismo antigo e moderno*. São Paulo: É Realizações, 2014. p. 192.

> e pressupostos levou a uma nova visão política liberal, enquanto as velhas reivindicações de direitos individuais abriram espaço para exigências mais igualitárias.

Uma das consequências visíveis dessa mentalidade foi o Sherman Act, que desde então substituiu o poder dos consumidores pelo poder dos burocratas. Em outras palavras, percebe-se clara relação entre o surgimento do intervencionismo americano com suas leis antitruste e agências reguladoras no final do século XIX com as ideias intrinsecamente neoliberais (embora só fossem assim categorizadas posteriormente) visto que ambas tinham como pressuposto a necessidade de um agente externo regular os excessos do mercado, uma vez que fora abandonada a concepção liberal clássica naturalista da autorregulação econômica, que até então tinha caracterizado a economia mundial no final daquele século.

Muitos autores têm pontos de vista únicos sobre as origens do direito antitruste. Na verdade, eles acreditam que as leis antitruste têm raízes protecionistas muito claras. Sua origem e desenvolvimento não se relacionam com a defesa de uma verdadeira economia de livre mercado, que inclui livre concorrência, iniciativa livre, propriedade privada e soberania do consumidor. Em vez disso, eles visam proteger pequenos grupos empresariais que estavam perdendo espaço para empresas mais eficazes e criativas.[36]

Uma das principais críticas ao *laissez-faire* sem regulamentação é que sempre resulta na formação de monopólios. Segundo George Orwell, o dilema das competições é que sempre há um vencedor. Dessa forma, defende-se a intervenção do governo para evitar a criação de monopólios ou, caso já existam, para regulá-los. Essa é a razão usual para a existência de leis antitruste e de agências reguladoras, como a Comissão de Comércio Interestadual e o Conselho de Aeronáutica Civil. A principal negação histórica desse argumento pode ser encontrada em dois livros escritos pelo historiador socialista Gabriel Kolko: *The triumph of conservatism* ("O triunfo do conservadorismo", em tradução livre) e *Railroads and regulation* ("Ferrovias e regulação", em tradução livre). De acordo com Kolko, os empresários no final do século passado pensavam que o caminho para o futuro era a formação de grandes empresas, conglomerados e cartéis, mas estavam equivocados.

---

[36] CRUZ FILHO, O. A. de Oliveira. The Old Brazilian statizing spirit in the constituent period and post-Constitution of 1988 and the regulatory reform agenda. *Mises:* Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics, São Paulo, v. 10, 2023.

Quando tentavam se unir para dominar os mercados e cortar gastos, as empresas geralmente não obtinham sucesso, pois acabavam tendo lucros mais baixos do que os concorrentes menores, não conseguiam definir os preços e viam sua fatia de mercado diminuir pouco a pouco. As alegadas comissões regulatórias foram criadas para limitar os empresários monopolistas. De acordo com Kolko, as leis antitruste surgiram a pedido de monopolistas fracassados para evitar a competição que havia prejudicado seus planos.[37]

Mais uma vez, Mariutti:[38]

> A tendência desde então foi deslocar o antigo eixo centrado na simetria da troca e da divisão social do trabalho para a centralidade da concorrência entre uma grande variedade de atores econômicos como a fonte do dinamismo da sociedade. Esta mudança de terreno sobrelevou o peso da ordem legal como a mantenedora e a principal reguladora da economia, entendida agora como uma arena baseada em uma multiplicidade de empresas em disputa por recursos e por penetração no mercado. Dada a ampla variedade dos atores-empresas, a tendência é a multiplicação de marcos regulatórios, agências de regulação (públicas e privadas) e instâncias e mecanismos jurídicos de resolução de litígios e de arbitramento da competição. A isto não corresponde o desmonte ou o enfraquecimento do Estado, mas uma transformação em sua anatomia e em suas formas de intervenção: um dispositivo rizomático, com diversas ramificações e aglomerações, com momentos descontínuos, mas que precisa se projetar tanto no interior da sociedade e penetrar no corpo dos homens, qaunto [*sic*] para fora, para o sistema internacional.

E o mesmo pensamento econômico que não deposita confiança na autor-regulação do mercado se repete historicamente quando o resto do mundo no final do século XX, na passagem do Estado provedor para o Estado regulador, passa a adotar em seus ordenamentos jurídicos a figura da agência reguladora.

Assim, o surgimento do Estado regulador, ou melhor, a disseminação de regulação em todo o mundo está relacionada a um processo global de revisão das funções estatais. A administração pública se afasta da atividade econômica privada, permitindo que os indivíduos prestem serviços públicos ou de interesse público. Além disso, a administração pública passa a intervir com mais força nesses serviços, que agora são prestados por empresas privadas.[39]

---

[37] RAMOS, André Luiz Santa Cruz. Antitruste: uma necessária revisão histórica. *MISES:* Revista Interdisciplinar de Filosofia, Direito e Economia, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 223-250, jan./jun. 2014

[38] Mariutti, O Colóquio Walter Lippmann e a gênese do neoliberalismo: apontamentos, *op. cit.*, p . 20.

[39] Cardoso, *O poder normativo das agências reguladoras*, *op. cit.*

É a passagem do Estado produtor ao Estado regulador; interventor, no entanto, em ambos os casos. Leciona Henrique Ribeiro[40] que a regulação se expande no final do século XX, e essa é estruturalmente ligada ao movimento chamado neoliberal, identificado, quanto a países emergentes, especialmente da América Latina, com o denominado "Consenso de Washington".

Contudo, alguns teóricos não compreendem o neoliberalismo, mesmo em sua acepção moderna, aplicada no CW, como uma corrente que defende a regulamentação. Pelo contrário, associam o neoliberalismo à desregulamentação, como se fosse uma continuidade do antigo liberalismo novecentista. É o que vemos na descrição de Braithwaite:[41]

> O Consenso de Washington adaptou-se ao "Consenso de Washington Plus". O "plus" foi a "boa governação" e o "Estado de direito". Na verdade, a ideologia do Washington Consensus Plus estava se aproximando do que Levi-Faur descreve como Capitalismo Regulatório. Para os neoliberais, a regulação continuava sendo um palavrão. A "boa governação" e o "Estado de direito" eram uma forma de "não falarem da guerra" que tinham perdido para os corações e mentes dos decisores políticos mundiais. […] Parte do que significa Capitalismo Regulatório é usar os mercados como mecanismos de regulação, em oposição ao esquema neoliberal dos mercados como antítese da regulação.

Em resumo, o pacote de políticas neoliberais consistia em um governo menor, privatização e desregulamentação, embora nunca tenha sido uma maneira precisa de descrever o que estava acontecendo nos EUA ou no Reino Unido, pelo menos era uma descrição do que os "*Chicago boys*" e o FMI achavam que deveria estar acontecendo. Em verdade, há poucos sinais de consenso ideológico sobre algo como esse pacote neoliberal. No entanto, grandes mudanças políticas em muitos países foram justificadas pela retórica do neoliberalismo.[42]

A falta de associação entre o Estado regulador e o neoliberalismo por parte de Braithwaite se dá justamente pela falta de clareza na definição deste último. Ao associar o movimento de desregulamentação ao neoliberalismo, ele automaticamente o exclui de ter subsidiado a promoção das Agências Reguladoras, insistindo que isso estaria na conta do capitalismo regulatório:

---

[40] *Ibid*.
[41] BRAITHWAITE, J. Neoliberalism or regulatory capitalism. *RegNet occasional paper no. 5*, 2005. p. 6.
[42] *Ibid.*

> Se o neoliberalismo não é nem o fim da história nem mesmo uma maneira útil de descrever o que estava acontecendo durante um momento passageiro, qual é uma maneira analiticamente perspicaz de descrever a história institucional recente? Eu costumava descrever a transição chave como uma transição do estado liberal de vigia noturno, para o estado de bem-estar social keynesiano, para o novo estado regulador (após 1980) e uma sociedade reguladora.[43]

Para Braithwaite,[44] a privatização faz parte da caracterização do capitalismo regulatório de Levi-Faur. Mas ela está ao lado da proliferação de novas tecnologias de regulação e metarregulação, ou controle de controle, aumento da delegação para a autorregulação empresarial e profissional e para a sociedade civil, para redes *intra* e internacionais de especialistas em regulação e aumento da regulação do Estado pelo Estado, grande parte regulando por meio da e para a concorrência. O marco do capitalismo regulatório teoriza a nova gestão pública, pós-1980, como uma separação consciente das funções de provedor e regulador dentro do Estado, onde ora as funções de prestadora eram privatizadas e reguladas, ora não eram privatizadas, mas mesmo assim subjugadas à "sociedade de auditoria" e ao governo por contrato (auditado).

Olhando para trás, para o autor, a história do que ele chama de capitalismo regulatório, que promoveu a competição entre grandes corporações a partir da década de 1880 (nos EUA), data do surgimento das agências reguladoras e legislação antitruste, é muito recente em outros estados. A maioria dos 24 reguladores de concorrência do mundo foi criada desde 1990. Eram apenas 20 na década de 1980; hoje são cerca de 100.[45] Apesar de usar outro nome, e classificar o neoliberalismo de forma diametralmente oposta, a análise de Braithwaite é acertada ao correlacionar que houve uma repetição histórica do movimento de regulação nos finais dos séculos XIX e XX, isto é, que o mesmo espírito de regulação estava presente tanto na gênese das agências reguladoras quanto em sua aplicação tardia em outros países.

Contudo, a ressalva do presente artigo se dá ao entender ser influência do neoliberalismo desde o final do século XIX até a atualidade o surgimento dos mecanismos regulatórios, incluindo as agências, por entender a ideologia neoliberal historicamente como pró-regulação e em alguma medida correlata ao Estado regulador/capitalismo regulatório. Ao contrário do que defende Braithwaite:[46]

---

43 *Ibid.*, p. 11.
44 *Ibid.*
45 *Ibid.*
46 *Ibid.*, p. 34.

> Engana-se quem acredita que estamos numa era de neoliberalismo — no sentido de que isso significa esvaziamento do Estado, privatização e desregulamentação. As transições desde que as estruturas feudais de governança caíram para instituições capitalistas incipientes foram de uma Economia Política, para uma Economia Liberal do século 19 inregulável (que oscilava entre o *laissez-faire*, desmantelando a Economia de Políticas descentralizada e colocando os tijolos e argamassa de um Estado administrativo urbano inicialmente fraco), para a Economia do Estado Provedor, para o Capitalismo Regulatório. Ao longo de todas essas transições, os mercados aos trancos e barrancos tendem a se tornar progressivamente mais vigorosos, assim como o investimento na regulação das externalidades de mercado.

Embora muitos problemas resolvidos pela provisão estatal antes de 1980 sejam resolvidos pela privatização em mercados disputados e regulados, a maior parte da provisão estatal da era do Estado provedor persiste sob o capitalismo regulatório. Até mesmo alguma reestatização de privatizações mal concebidas já começou. Enquanto menos bem-estar social é administrado pelo Estado hoje e mais é fornecido por meio de mercados contratados, contestados e regulados para a provisão de bem-estar, os gastos do Estado com bem-estar social não caíram.

No final das contas, alguns autores, como Braithwaite,[47] fazem uma confusão ao entender o neoliberalismo contemporâneo como uma espécie de ultraliberalismo desregulamentador. Consequentemente, se essa for a compreensão do que consiste o fenômeno do neoliberalismo, o autor irá identificar o movimento do surgimento das agências reguladoras como fruto do conceito de capitalismo regulatório, sepultando a verdadeira origem das agências reguladoras e da regulação no geral como mecanismo de correção econômica, que é o neoliberalismo proposto no Colóquio Lippmann.

Contudo, a análise ainda é útil no sentido de identificar que há um erro muito comum em apontar que o movimento de reforma do Estado nasce de uma ideologia ultraliberal desregulamentadora. Na verdade, tanto no surgimento das agências reguladoras americanas no início do século XIX após o liberalismo *laissez-faire* quanto no seu ressurgimento global no final do século XX, está presente a ideia intervencionista, contrária ao liberalismo clássico, de que os mercados não se autorregulam eficientemente, sendo necessária uma intervenção do Estado para fornecer as condições ideais de concorrência, a chamada "moldura institucional".

---

47 *Ibid.*

Por essas e outras imprecisões é que se faz necessária a revisão do uso polissêmico do conceito de neoliberalismo. O termo não pode ser aplicado ao mesmo tempo a um movimento que pugnava a regulação econômica e a outro que defende seu exato oposto. A bem da verdade, parece ser totalmente impreciso o segundo uso, e, em verdade, praticamente nenhum país seguiu sua política no sentido da desregulamentação (nos moldes de Mises, por exemplo); o que se verificou com as privatizações foi o fortalecimento dos mecanismos de regulação econômica, especialmente as agências reguladoras.

Portanto, se a relação entre agência reguladora e neoliberalismo pressupõe o uso abstrato comumente verificado na literatura latino-americana, que o classifica como ultraliberal e fortemente desregulamentado, não existe nenhuma relação entre ambos. Contudo, se por neoliberalismo se entender o movimento histórico de reforma do liberalismo por meio da incorporação de mecanismos de regulação, a relação entre esse sistema e as agências reguladoras é verdadeiro.

## 5. A experiência neoliberal brasileira: agência reguladora como ferramenta do Estado regulador e da intervenção econômica

Durante a reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso, foram criadas agências reguladoras como parte de uma tentativa de mudar de um modelo de intervenção estatal maior na economia para um novo modelo de Estado regulador. Essas agências foram designadas para "corrigir falhas de mercado", como monopólio, externalidades e bens públicos.[48]

Alguns afirmam que em razão da criação de agências reguladoras o Brasil se tornou um país neoliberal (no sentido mais comum) e adotou os princípios do Estado regulador:

> Com a redemocratização, o país inaugurou um novo paradigma, pois passou a abraçar uma política de "desestatização econômica, adotando uma forma de Estado Regulador (art. 174, CRFB)", tomando tais medidas em face da explícita incapacidade estatal em "prestar zelosa e eficientemente os serviços públicos e desenvolver as atividades econômicas". Portanto, transferiram-se para o terceiro setor (publicização) e para a iniciativa privada (privatização) funções

[48] Cruz Filho, The old Brazilian statizing spirit in the constituent period and post-Constitution of 1988 and the regulatory reform agenda, *op. cit.*

> antes de "utilidade pública do setor estatal". Entretanto, como bem coloca o professor, "a retirada do Estado da prestação direta de tais atividades não significou uma redução do intervencionismo, mas uma mudança de parâmetros no foco estatal". Isso porque o Estado perdeu o empreendimento direto da economia por meio de suas próprias empresas, porém, recebeu igualmente diversos outros poderes crescentes "de regulamentação, de fiscalização e de planejamento" das atividades econômicas, regulando-as, agora, indiretamente. Ademais, em que pese teoricamente serem dimensões distintas, a realidade prática demonstra ter frutos empíricos parecidos.[49]

Alguns argumentam que as agências reguladoras no Brasil não surgiram de um viés neoliberal para apenas controlar os abusos do mercado, mas sim para manter os privilégios do clientelismo e patrimonialismo na administração pública, favorecendo setores específicos e criando reservas de mercado. Isso ocorre porque, embora a Constituição de 88 assegure o princípio da livre-iniciativa, ela o restringe com vários outros, como o valor social do trabalho. O aumento das formas de intervenção do Estado na economia foi significativo, resultando na nova Constituição sendo um retrocesso em relação à antiga administração burocrática. Devido ao caráter altamente regulatório da nova Constituição, mesmo as reformas consideradas liberalizantes não conseguiram alterar a natureza intervencionista do Estado brasileiro, pois os instrumentos usados como políticas de ampliação de liberdades acabaram apenas fortalecendo velhos privilégios.[50]

A criação das agências reguladoras com vistas à regulação de mercados trouxe elementos típicos da burocracia estatal brasileira, quais sejam, distanciamento dos interesses da sociedade civil e acomodação dos interesses da administração tradicional e clientelista. Na opinião de Cruz Filho, é bem demonstrado pelos estudos em Teoria da Regulação Econômica desenvolvidos por Becker, Peltzman e Stigler[51] que a intervenção do Estado na economia não está resguardada de sofrer interferências externas exercida sobre o regulador/legislador por grupos existentes na sociedade ou mesmo de atuar em pressão política por seus próprios interesses.

Segundo Cruz Filho,[52] essas "reformas liberalizantes" representaram um processo inicial de tentativa de reorientação do papel do Estado por meio de

---

[49] MORAES, R. C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 13-24, set. 2002. p. 10.

[50] Cruz Filho, The old Brazilian statizing spirit in the constituent period and post-Constitution of 1988 and the regulatory reform agenda, *op. cit*.

[51] *Ibid*.

[52] *Ibid*.

privatizações de empresas estatais, terceirização de funções administrativas do Estado e criação de agências reguladoras independentes com o objetivo de proporcionar a abertura comercial e produtiva ao mercado externo e a livre circulação do capital financeiro. Dessa maneira, o Estado deixaria de coordenar a economia e passaria a regular os mercados.

O termo "reformas liberalizantes", no entanto, sofre de uma imprecisão conceitual. A simples entrega da disciplina da atividade econômica a um ente integrante da administração pública indireta representa apenas outra forma de intervenção estatal e não necessariamente um movimento de liberalização. Um movimento de maior liberdade econômica só poderia ser vinculado à instituição das agências reguladoras se outros elementos fossem agregados a ele. Nesse sentido, esse processo de reorientação do papel do Estado representou uma clara tentativa de descentralização do poder de intervenção estatal na economia. No entanto, o que se deu foi a criação de uma burocracia estatal com vistas à regulação de mercados segundo técnicas administrativas de defesa da concorrência e correção de "falhas de mercado", em substituição a políticas de planejamento econômico que marcou uma redefinição dos canais de circulação de poder político.[53]

Verifica-se, assim, que o "Estado regulador" brasileiro não teve, portanto, como seu fundamento a representação de interesses da sociedade civil, mas sim uma acomodação dos interesses da administração tradicional, clientelista, nos seus vários níveis de organização de poder. Tal fato encontra consonância no pensamento de Raymundo Faoro em *Os donos do poder*, uma vez que, segundo o autor, esse estamento burocrático já nasceu carregado de feições autoritárias e patrimonialistas.[54]

Nesse sentido, à luz da experiência brasileira, faz pouco sentido classificar neoliberalismo como uma versão radical do liberalismo clássico, desregulamentador, entre outras coisas; na verdade, o movimento de reforma do Estado pode ser enquadrado como neoliberal justamente pelo motivo oposto, por sua ênfase na regulação que nasce na desconfiança na habilidade dos mercados se autorregularem, sendo, portanto, uma espécie de neointervenciosmo, instrumento do estado de bem-estar social.

---

[53] *Ibid.*
[54] *Ibid.*

## 6. Conclusão

Por fim, como observam Boas e Gans-Morse,[55] neoliberalismo é frequentemente utilizado para "denotar […] uma radical e abrangente aplicação dos princípios do livre mercado, de uma maneira sem precedentes em termos de velocidade, escopo e ambição". Para aqueles que desejam parecer "sensatos", "equilibrados" ou "não radicais", as conotações do termo "neoliberalismo" como algo radicalmente em prol do livre mercado fornece uma razão adicional para evitar ser identificado com o termo.

Mas a verdade é que a ideologia neoliberal realmente existe, ainda que quase ninguém se reconheça como tal. Seu significado é vago, mas não inexistente. E, ao contrário do que muitos pensam, ela não se confunde com o liberalismo genuíno. A diferença entre o liberalismo clássico da Escola Austríaca e o neoliberalismo é evidente e incontornável.

Como se verificou, não é possível fazer a confusão que autores como Reginaldo Moraes[56] fazem ao identificar na Mont Pèlerin Society e nos economistas da Escola Austríaca como Mises e Hayek os primeiros neoliberais, usando o termo como sinônimo de um liberalismo clássico e radical. Isso é o oposto da realidade.

Esta percepção começou a mudar depois do curso ministrado por Michel Foucault no Collège de France em 1978. Nessa ocasião, ele chamou a atenção para a importância do Colóquio Walter Lippmann na reorganização e renovação do pensamento liberal contemporâneo, que provocou um rápido deslocamento do centro de gravidade do pensamento liberal das noções associadas ao *laissez-faire* para uma posição mais centrada na justiça social, na proeminência da igualdade e em uma concepção positiva de liberdade.

Contudo, com o passar dos anos, as duas correntes que divergiam entre si dentro do movimento de renovação do liberalismo abandonaram o uso do termo, tanto os antigos ordoliberais, que haviam assumido para si o termo, quanto os da Escola Austríaca. Segundo Mariutti, o termo "neoliberalismo" ganhou força em seu uso contemporâneo sobretudo a partir da década de 1990, quando essa palavra ganhou uma proeminência gigantesca nos periódicos acadêmicos. O crescimento do seu emprego continuou vertiginoso nas décadas subsequentes. No entanto, desde a sua popularização, essa palavra sempre

[55] Boas e Gans-Morse, Neoliberalism: from new liberal philosophy to anti-liberal slogan, *op. cit.*
[56] Moraes, *Neoliberalismo*, *op. cit.*

foi usada de forma muito elástica, sem fundamentos empíricos muito claros. Um *slogan* vago, utilizado para designar os adeptos do "fundamentalismo de mercado" e das propostas que se contraponham à mentalidade distributiva e regulacionista típica do Welfare State.

Diante dessa situação, o filósofo Audier pede que se leve em conta a existência de vários neoliberalismos distintos. No entanto, essa polissemia levanta dois problemas. Primeiro, a distinção semântica entre o primeiro e o segundo significado raramente é percebida. Dependendo do autor, o neoliberalismo pode vir a significar uma variedade de coisas tão diferentes quanto o mercado institucional e o *laissez-faire*, a concorrência regulada e a concorrência desenfreada, a coordenação e a desregulamentação econômicas, um modo de *governmentality* e o fim do Estado, o multilateralismo internacional e o imperialismo norte-americano, ou um pensamento único e uma doutrina radical.[57]

Portanto, identificar as diferentes interpretações do neoliberalismo e procurar incluir seus vários aspectos numa análise abrangente enriquecerão a compreensão do neoliberalismo e das suas complexidades. Por outro lado, reduzir o contexto histórico do neoliberalismo às suas fases avançadas obscurece as transformações que ocorreram dentro do neoliberalismo e torna menos clara a linha entre ele e o liberalismo. Assim, pode-se concluir que discutir as raízes do pensamento neoliberal sem levar em conta o período anterior à criação da Sociedade Mont Pèlerin ignora o fato de que o neoliberalismo surgiu no meio da crise do liberalismo clássico e como uma reação à expansão do coletivismo. O não cumprimento da sequência histórica da ascensão do neoliberalismo levará a interpretá-lo como uma reação ao colapso da economia keynesiana ou como meramente um renascimento das ideias liberais.[58]

A partir do entendimento histórico do que de fato foi o neoliberalismo, e o descrédito que o liberalismo clássico enfrentava no final do século XIX, o artigo relaciona o surgimento das agências reguladoras e legislações antitruste a essa nova cosmovisão que repudiava o naturalismo manchesteriano do *laissez-faire* e desejava intervenções regulatórias no mercado.

---

[57] Brennetot, Geohistory of "neoliberalism". Rethinking the meanings of a malleable and shifting intellectual label, *op. cit.*

[58] NOFAL, S. As raízes históricas do neoliberalismo: origem e significado. *Revista Brasileira de Economia Política,* v. 43, n. 3, p. 576-591, jul. 2023.

Assim como expresso anteriormente, alguns usam o termo neoliberalismo como sinônimo de liberalismo *laissez-faire,* isto é, avesso à regulamentação. É verdade que, se esse falso entendimento prevalecer, realmente não parece existir correlação entre as agências reguladoras e essa visão econômica. Contudo, se o neoliberalismo for conceituado como uma espécie de *neointervencionismo*, como o foi em sua gênese, é evidente a correlação entre ambos.

## Referências

BOAS, Taylor C.; GANS-MORSE, Jordan. Neoliberalism: from new liberal philosophy to anti-liberal slogan. *Studies in Comparative International Development*, n. 44, p. 138-139, 2009. Disponível em: https://bpb-us-e1.wpmucdn.com/sites.northwestern.edu/dist/6/5447/files/2021/09/Boas_GansMorse_Neoliberalism.pdf. Acesso em: 17 jun. 2024.

BOURDIEU, P. L'essence du néolibéralisme. *Le Monde Diplomatique*, 1998. Disponível em: https://www.monde-diplomatique.fr/1998/03/BOURDIEU/3609. Acesso em: 18 jun. 2024.

BRAITHWAITE, J. Neoliberalism or regulatory capitalism. *RegNet occasional paper no. 5*, 2005. ISBN: 0975681958. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=875789 ou http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.875789. Acesso em: 17 jun. 2024

BRENNETOT, A. Geohistory of "neoliberalism". *Cybergeo*: European Journal of Geography, [S. l.], document 677, 13 jun. 2014. Disponível em: https://journals.openedition.org/cybergeo/26324. Acesso em: 15 jun. 2024.

CARDOSO, Henrique Ribeiro. *O poder normativo das agências reguladoras.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CRUZ FILHO, O. A. de Oliveira. The old Brazilian statizing spirit in the constituent period and post-Constitution of 1988 and the regulatory reform agenda. *Mises*: Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics, São Paulo, v. 10, 2023. DOI: 10.30800/mises.2022.v10.1478. Disponível em: https://revistamises.org.br/misesjournal/article/view/1478. Acesso em: 14 jun. 2024.

FLECK, Amaro. O que é o neoliberalismo? Isto existe?. *Princípios*: Revista de Filosofia, v. 29, n. 59, p. 248-269, 2022. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/principios/article/view/29014/15997. Acesso em: 16 jun. 2024.

FOUCAULT, Michael. *Segurança, território, população.* Curso dado no Collège de France. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GOMES, Thiago Beserra. *O conceito de neoliberalismo*. Instituto Ludwing von Mises Brasil, 2010. Disponível em: https://mises.org.br/article/835/o-conceito-de-neoliberalismo. Acesso em: 16 jun. 2024.

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

HULSMAN, Jorge Guido. *Mises, the last knight of liberalism*. Auburn: Ludwig Von Mises Institute, 2007.

LIPPMANN, Walter. *Inquiry into the principles of the good society*. Boston: Little, Brown & Co., 1937. Disponível em: https://monoskop.org/images/9/9f/Lippman_Walter_The_Good_Society.pdf. Acesso em: 14 jun. 2024.

MARIUTTI, Eduardo Barros. O Colóquio Walter Lippmann e a gênese do neoliberalismo: apontamentos. *Texto para Discussão*, Campinas, n. 415, ago. 2021. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD415.pdf. Acesso em: 13 jun. 2024.

MERQUIOR, José Guilherme. *O liberalismo antigo e moderno*. São Paulo: É Realizações, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/94017616/Jos%C3%A9_Guilherme_Merquior_O_Liberalismo_Antigo_E_Moderno?ucsb-sw=42292979. Acesso em: 19 jun. 2024.

MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo*: de onde vem, para onde vai. São Paulo: Senac, 2001. Disponível em: https://reginaldomoraes.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/01/livro_neoliberalismo.pdf. Acesso em: 24 Jun. 2024.

MORAES, Reginaldo. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 13-24, set. 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/nWcqW5JLMpXWkMjxtFFDTvF/abstract/?lang=pt. Acesso em: 20 jun. 2024.

NOFAL, Sulafa. As raízes históricas do neoliberalismo: origem e significado. *Revista Brasileira de Economia Política*, v. 43, n. 3, p. 576-591, jul. 2023. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rep/a/Fch3TXgZzY5MzqNBFWK8yqq/#. Acesso em: 18 jun. 2023.

RALLO, Juan Ramón. Você sabe o que realmente significa 'neoliberalismo'? Aquilo que a esquerda chama de neoliberalismo é, na verdade, um não-liberalismo. *Instituto Ludwing von Mises Brasil*, São Paulo, 25 out. 2016. Disponível em: https://mises.org.br//article/2542/voce-sabe-o-que-realmente-significa-neoliberalismo. Acesso em: 14 Jun. 2024.

RAMOS, André Luiz Santa Cruz. Antitruste: uma necessária revisão histórica. *Mises*: Revista Interdisciplinar de Filosofia, Direito e Economia, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 223-250, jan./jun. 2014. Disponível em: https://revistamises.org.br/misesjournal/article/view/601/307. Acesso em: 15 jun. 2024.

SIMONS, Henry C. A positive program for laissez-faire. Some proposals for a liberal economic policy. *Public Policy Pamphlet*, Chicago, n. 15, 1934. Disponível em: https://www.cooperative-individualism.org/simons-henry_a-positive-program-for-laissez-faire-1934.pdf. Acesso em: 14 jun. 2024.