

POBREZA, DESENVOLVIMENTO E PROTEÇÃO SOCIAL: FUNÇÕES HISTÓRICO-POLÍTICAS DO BANCO MUNDIAL NO CAPITALISMO PERIFÉRICO

POVERTY, DEVELOPMENT, AND SOCIAL PROTECTION: THE HISTORICAL AND POLITICAL ROLES OF THE WORLD BANK IN PERIPHERAL CAPITALISM

POBREZA, DESARROLLO Y PROTECCIÓN SOCIAL: FUNCIONES HISTÓRICO-POLÍTICAS DEL BANCO MUNDIAL EN EL CAPITALISMO PERIFÉRICO

Karina Caputti Vidal¹

DOI: 10.54899/dcs.v23i96.7024

Recibido: 10/08/2026 | **Aceptado:** 31/08/2026 | **Publicación en línea:** 11/09/2026.

RESUMO

O artigo analisa as funções histórico-políticas assumidas pelo Banco Mundial entre 1946 e 2020, identificando as reconfigurações das concepções de desenvolvimento, pobreza e proteção social direcionadas às economias periféricas e suas particularidades na realidade brasileira. O estudo constitui desdobramento de pesquisa desenvolvida no âmbito de tese de doutorado. Trata-se de pesquisa qualitativa, fundamentada no materialismo histórico-dialético, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental. A análise organiza a trajetória da instituição em cinco períodos e recupera a formulação “pobreza classificada” (Vidal, 2021) para apreender criticamente as formas de delimitação dos sujeitos e grupos destinatários das intervenções. Os resultados demonstram que as funções assumidas pelo Banco Mundial expressam continuidades, incorporações e reconfigurações relacionadas às transformações do capitalismo. Evidenciam que a progressiva centralidade da pobreza se articula à sua identificação, mensuração e classificação, à focalização e à seletividade da proteção social, sem ruptura com a centralidade do mercado. Na realidade brasileira, esse movimento assume particularidades e contradições, especialmente diante da coexistência entre direitos sociais historicamente constituídos e orientações de ajuste, focalização e austeridade.

Palavras-chave: Banco Mundial. Pobreza. Proteção Social. Capitalismo Periférico. Pobreza Classificada.

ABSTRACT

The article analyzes the historical-political functions assumed by the World Bank between 1946 and 2020, identifying the reconfigurations of the conceptions of development, poverty, and social protection directed toward peripheral economies and their particularities in the Brazilian reality. The study is an outgrowth of research developed within the scope of a doctoral dissertation. This is a qualitative study, grounded in historical-dialectical materialism, developed through a bibliographical review and documentary research. The analysis organizes the institution's

¹Doutora em Serviço Social, Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), Poços de Caldas, Minas Gerais, Brasil. E-mail: karinacaputti@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-6915-3264>

trajectory into five periods and retrieves the formulation "classified poverty" (Vidal, 2021) to critically understand the forms of delimiting the subjects and target groups of the interventions. The results demonstrate that the functions assumed by the World Bank express continuities, incorporations, and reconfigurations related to the transformations of capitalism. They show that the progressive centrality of poverty is linked to its identification, measurement, and classification, as well as to the targeting and selectivity of social protection, without breaking away from the centrality of the market. In the Brazilian reality, this movement assumes particularities and contradictions, especially in the face of the coexistence between historically established social rights and guidelines of adjustment, targeting, and austerity.

Keywords: World Bank. Poverty. Social Protection. Peripheral Capitalism. Classified Poverty.

RESUMEN

El artículo analiza las funciones histórico-políticas asumidas por el Banco Mundial entre 1946 y 2020, identificando las reconfiguraciones de los conceptos de desarrollo, pobreza y protección social dirigidos a las economías periféricas y sus particularidades en la realidad brasileña. El estudio es una extensión de la investigación desarrollada en el marco de una tesis doctoral. Se trata de una investigación cualitativa, basada en el materialismo histórico-dialéctico, desarrollada mediante una revisión bibliográfica y una investigación documental. El análisis organiza la trayectoria de la institución en cinco períodos y recupera el concepto de «pobreza clasificada» (Vidal, 2021) para abordar críticamente las formas de delimitación de los sujetos y grupos destinatarios de las intervenciones. Los resultados demuestran que las funciones asumidas por el Banco Mundial expresan continuidades, incorporaciones y reconfiguraciones relacionadas con las transformaciones del capitalismo. Ponen de manifiesto que la creciente centralidad de la pobreza se articula con su identificación, medición y clasificación, así como con la focalización y la selectividad de la protección social, sin romper con la centralidad del mercado. En la realidad brasileña, este movimiento presenta particularidades y contradicciones, especialmente ante la coexistencia entre derechos sociales históricamente constituidos y orientaciones de ajuste, focalización y austeridad.

Palabras clave: Banco Mundial. Pobreza. Protección Social. Capitalismo Periférico. Pobreza Clasificada.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

A sociedade pretende ‘eliminar todos os inconvenientes’ que a atormentam? Muito bem: basta-lhe eliminar os termos inconvenientes, alterar a linguagem e dirigir-se à Academia, encomendando-lhe uma nova edição do seu dicionário! (Marx, 2009, p.71).

A crítica de Marx apresenta-se relevante para a análise desenvolvida neste artigo ao

evidenciar os limites de formas de apreensão das contradições sociais que modificam suas explicações sem alcançar as determinações que as produzem. Essa perspectiva constitui uma chave de leitura para analisar as sucessivas concepções de desenvolvimento, pobreza e proteção social presentes na trajetória do Banco Mundial.

Ao longo de sua atuação, o Banco Mundial assumiu funções econômicas, políticas e ideológicas relacionadas às transformações do capitalismo e às relações estabelecidas entre países centrais e periféricos. Nesse movimento, as concepções de desenvolvimento, pobreza e proteção social presentes em suas orientações também foram historicamente modificadas. A pobreza, inicialmente subordinada à expectativa de que o crescimento econômico produziria sua redução, adquiriu progressiva centralidade na programática da instituição e passou a ser objeto de diferentes formas de conceituação, mensuração e intervenção.

A pesquisa que fundamenta este artigo identificou nesse processo o que Vidal (2021) denomina pobreza classificada, expressão utilizada criticamente para apreender as formas pelas quais a pobreza é delimitada por parâmetros, níveis e critérios que estabelecem os sujeitos e grupos destinatários das intervenções. Não se trata apenas da classificação ou mensuração da pobreza, mas da problematização das implicações desse processo na definição e focalização das respostas destinadas ao seu enfrentamento. Ao longo da trajetória do Banco Mundial, as alterações nesses parâmetros relacionam-se às reconfigurações das estratégias de desenvolvimento e proteção social.

Este artigo constitui um desdobramento de pesquisa desenvolvida na tese de doutorado, da qual retoma e reelabora parte da investigação histórico-documental mediante recorte analítico específico. Partindo dessa pesquisa, o artigo tem como objetivo analisar as diferentes funções histórico-políticas assumidas pelo Banco Mundial no processo de reprodução das relações capitalistas, identificando como se reconfiguram, em diferentes períodos, as concepções de desenvolvimento, pobreza e proteção social direcionadas às economias periféricas e considerando as particularidades da realidade brasileira nesse movimento.

Trata-se de pesquisa qualitativa, fundamentada no materialismo histórico-dialético e desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental. Para desenvolver esse percurso, inicialmente são apresentadas as mediações necessárias à compreensão da atuação do Banco Mundial no capitalismo periférico. Em seguida, a análise é organizada em cinco períodos: 1946–1968, reconstrução, desenvolvimento e controle periférico; 1968–1981, controle periférico e pobreza como segurança; 1981–2000, ajuste estrutural e administração focalizada da pobreza;

2000–2015/2016, pobreza multidimensional, capital humano e proteção social focalizada; e 2016–2020, austeridade e refuncionalização da proteção social. Essa periodização orienta a análise das funções histórico-políticas assumidas pelo Banco Mundial e das concepções de desenvolvimento, pobreza e proteção social presentes em sua trajetória.

BANCO MUNDIAL, CAPITALISMO PERIFÉRICO E A CENTRALIDADE DA POBREZA

Considerar o Banco Mundial em seu desenvolvimento histórico implica compreender que sua atuação não ocorre de forma independente das determinações econômicas, sociais e políticas do modo de produção capitalista. Mais do que uma instituição financeira destinada ao desenvolvimento, o Banco Mundial deve ser apreendido como ator político e ideológico, cuja atuação se amplia e se modifica em relação às necessidades apresentadas em diferentes momentos históricos (Pereira, 2014).

O desenvolvimento do capitalismo, ao se consolidar como sistema mundial, estabelece relações desiguais entre os países, aprofundadas pelas diferentes formas de inserção na dinâmica internacional de acumulação (Netto; Braz, 2006). No caso brasileiro, conforme Fernandes (2009), a condição dependente estabelece formas particulares de articulação entre interesses internos e externos. Dependência e desenvolvimento não constituem processos opostos, mas se articulam na forma particular assumida pelo capitalismo dependente. É a partir dessa condição periférica que devem ser consideradas as orientações econômicas e sociais formuladas pelos organismos internacionais para o país.

A pobreza constitui uma mediação para compreender as mudanças nas funções assumidas pelo Banco Mundial, mas não pode ser apreendida como fenômeno autônomo ou simples insuficiência do desenvolvimento econômico. Ao analisar a lei geral da acumulação capitalista, Marx (2013) demonstra a relação contraditória entre produção da riqueza e pauperismo da classe trabalhadora. Na mesma direção, Netto (2001, p. 153) destaca que, com o desenvolvimento capitalista, “a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas”. A pobreza deve ser apreendida nas contradições que constituem os processos de produção e reprodução do capital.

Para Siqueira (2011), diferentes concepções de pobreza correspondem a distintas formas de explicá-la e enfrentá-la. Sua definição e os parâmetros estabelecidos para mensurá-la não

constituem operações exclusivamente técnicas, pois também delimitam os sujeitos e grupos aos quais determinadas intervenções serão dirigidas. É nesse movimento que a noção de “pobreza classificada”, desenvolvida na pesquisa que fundamenta este artigo, adquire sentido analítico (Vidal, 2021). A expressão designa criticamente o processo pelo qual a pobreza é delimitada por parâmetros e níveis, entre eles pobreza e extrema pobreza, que permitem identificar grupos específicos como destinatários das intervenções. Sua classificação torna possível a operacionalização de políticas focalizadas, ao mesmo tempo em que pode deslocar a apreensão da pobreza das relações sociais que produzem e reproduzem a desigualdade.

Conforme demonstra (Pereira, 2014), a construção político-ideológica do “combate à pobreza” pelo Banco Mundial encontra-se articulada às diferentes estratégias de desenvolvimento difundidas pela instituição. Ao longo de sua trajetória, modificam-se as formas de conceituar, mensurar e enfrentar a pobreza, acompanhando as transformações do capitalismo e as reconfigurações das funções histórico-políticas assumidas pelo Banco Mundial. É esse movimento, considerado em suas particularidades nas economias periféricas e na realidade brasileira, que orienta a periodização desenvolvida a seguir.

Reconstrução, Desenvolvimento e Controle Periférico (1946–1968)

O primeiro período corresponde ao surgimento e à consolidação do Banco Mundial no processo de reorganização e expansão do capitalismo no pós-Segunda Guerra Mundial. Sua constituição deve ser apreendida no contexto dos acordos de Bretton Woods, realizados em 1944, que instituíram uma nova arquitetura econômica internacional com a criação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Esse processo ocorreu no movimento de passagem da hegemonia britânica para a estadunidense e estabeleceu condições para uma nova fase de reprodução ampliada da economia capitalista (Arrighi, 1996; Marichal, 2016).

O Banco Mundial não se constituiu somente como agente financeiro. Pereira (2009) situa sua atuação na expansão dos interesses econômicos e políticos dos países centrais, particularmente dos Estados Unidos. Embora a reconstrução das economias europeias atingidas pela guerra constituísse sua finalidade inicial, o desenvolvimento foi progressivamente incorporado à programática da instituição. A inserção dessa agenda também resultou das pressões exercidas pelos países periféricos presentes em Bretton Woods e ganhou maior centralidade no

decorrer do pós-guerra (Coelho, 2002).

Nas economias periféricas, a concepção de desenvolvimento difundida pelo Banco esteve associada à construção de infraestrutura, ao endividamento externo e à atração de investimentos estrangeiros, enquanto a industrialização deveria permanecer prioritariamente vinculada à iniciativa privada (Toussaint, 2006). A pesquisa que fundamenta este artigo identifica essa fase como o período da pobreza “controlada” e do desenvolvimento econômico suficiente (Vidal, 2021). A concepção predominante atribuía ao crescimento econômico a capacidade de produzir gradualmente melhorias nas condições de vida.

A própria documentação do Banco Mundial registra retrospectivamente essa orientação. No Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990, a instituição afirma:

Nos anos 50 e 60, muita gente considerou ser o crescimento o melhor meio de reduzir a pobreza e elevar a qualidade de vida. A Comissão Indiana de Planejamento, por exemplo, via no crescimento acelerado o principal instrumento para atingir esse objetivo. Nos anos 70, passou-se a atentar especificamente para a prestação de serviços de saúde, nutrição e educação (Banco Mundial, 1990, p.15)..

O denominado “efeito derrame” sintetizava essa racionalidade. Segundo Toussaint (2006, p. 154), partia-se do pressuposto de que os resultados positivos do crescimento beneficiariam inicialmente os segmentos mais ricos e posteriormente alcançariam os mais pobres. A riqueza produzida nos estratos superiores da economia tenderia, nessa perspectiva, a se difundir gradualmente para o restante da sociedade.

A pobreza ainda não ocupava posição central nas intervenções do Banco Mundial. Os recursos eram direcionados prioritariamente à reconstrução e ao desenvolvimento das economias no contexto pós-guerra. Compreendida como condição transitória decorrente da insuficiência do desenvolvimento, a pobreza permanecia deslocada das relações entre produção da riqueza, exploração do trabalho e pauperização.

A função histórico-política predominante do Banco Mundial nesse primeiro período esteve relacionada à consolidação da nova ordem econômica internacional e à incorporação das economias periféricas ao processo de expansão capitalista. A permanência da pobreza e das desigualdades, mesmo em contextos de crescimento econômico, evidenciou os limites dessa concepção. No final dos anos 1960, a intensificação das tensões econômicas, sociais e políticas contribuiria para uma alteração na forma como a pobreza seria incorporada à atuação da instituição, passando a ser relacionada também à estabilidade e à segurança.

Controle Periférico e a Pobreza como Segurança (1968–1981)

O período compreendido entre 1968 e 1981 apresenta alterações na atuação do Banco Mundial. O final da década de 1960 foi marcado pela intensificação das contradições econômicas, políticas e sociais, acompanhada pelo fortalecimento das lutas sociais e pelas tensões relacionadas à Guerra Fria. Essas transformações evidenciavam também os limites da perspectiva de que o crescimento econômico seria suficiente para produzir melhorias nas condições de vida. Mesmo diante do crescimento alcançado em diferentes países, a pobreza e a desigualdade permaneciam presentes, particularmente nas economias periféricas (Pereira, 2009).

A mudança na presidência do Banco Mundial, assumida por Robert McNamara em 1968, constitui expressão importante dessa reorientação. Ex-secretário de Defesa dos Estados Unidos, McNamara permaneceu na presidência da instituição até 1981 e estabeleceu como orientação o “desenvolvimento com segurança”. A pobreza deixou de ser considerada somente como condição transitória decorrente do desenvolvimento econômico insuficiente e passou a ser apreendida também por seus efeitos sobre a estabilidade política e sobre as condições necessárias à expansão capitalista.

Quando os privilegiados são poucos, e os desesperadamente pobres são muitos, e quando a diferença entre ambos os grupos se aprofunda em vez de diminuir, só é questão de tempo até que seja preciso escolher entre os custos políticos de uma reforma e os riscos de uma rebelião. Por esse motivo, a aplicação de políticas especificamente voltadas para reduzir a miséria dos 40% mais pobres da população dos países em desenvolvimento é aconselhável não somente como questão de princípio, mas também de prudência. A justiça social não é simplesmente uma obrigação moral. É também um imperativo político (McNamara, 1972, p.31).

A formulação explicita a relação estabelecida entre pobreza, desigualdade e estabilidade política. É nessa direção que Vidal (2021) identifica esse período como de controle periférico e da pobreza como segurança. Sua incorporação à agenda do Banco não significou o reconhecimento das determinações estruturais responsáveis por sua produção, mas sua progressiva constituição como objeto específico de intervenção. Foram ampliados programas relacionados ao planejamento familiar, saúde, nutrição, educação, urbanização e desenvolvimento agrícola, alcançando pequenos produtores rurais e segmentos pobres urbanos (Martins, 2011).

Essa perspectiva ganha maior sistematização durante a década de 1970. A publicação de Redistribuição com crescimento, em 1974, introduziu orientações posteriormente incorporadas

pelo Banco Mundial, entre elas as noções de pobreza rural absoluta, desenvolvimento rural integrado e grupos-alvo. A definição dos grupos considerados pobres forneceu parâmetros para direcionar as intervenções, concentradas no aumento de sua capacidade produtiva e de seus rendimentos (Pereira, 2009). Pereira (2010, p.267) identifica nesse movimento a constituição de uma “ciência da gestão política da pobreza”, na qual a pobreza passa a constituir “unidade de análise, parâmetro legítimo e foco obrigatório” das ações de ajuda internacional. Mais do que reconhecer sua existência, tratava-se de transformá-la em objeto de conhecimento, mensuração e intervenção, sem incorporá-la às relações sociais responsáveis pela produção e reprodução das desigualdades.

É nesse processo que se constituem as bases do que Vidal (2021) denomina pobreza classificada. A definição da pobreza absoluta e a delimitação de grupos-alvo estabelecem parâmetros para identificar os sujeitos sobre os quais determinadas intervenções devem incidir. Em relação ao período anterior, a pobreza deixa de permanecer subordinada à expectativa de que o crescimento econômico seria suficiente para reduzi-la e passa a ser identificada e administrada por meio de intervenções específicas.

Ao final da década de 1970, o crescimento do endividamento externo e as transformações da economia mundial ampliaram a capacidade de intervenção dos organismos financeiros internacionais sobre as economias periféricas. Em 1979, o endividamento da periferia já era apresentado como parte do “processo de ajustamento global necessário” diante dos desequilíbrios dos balanços de pagamentos (Pereira, 2009). A pobreza permaneceria na agenda do Banco Mundial, mas passaria a se articular a uma estratégia mais ampla de ajuste das economias, reforma do Estado e centralidade do mercado.

Ajuste Estrutural e Administração Focalizada da Pobreza (1981–2000)

A década de 1980 inaugura uma nova inflexão na atuação do Banco Mundial. A crise iniciada nos anos 1970, o esgotamento do padrão fordista-keynesiano de acumulação e a crescente financeirização da economia alteraram as condições de reprodução do capital. Nesse contexto, as formulações neoliberais adquiriram maior expressão política, especialmente com os governos de Margaret Thatcher, no Reino Unido, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos. Conforme Anderson (1995), o neoliberalismo atribuía a crise ao poder alcançado pelo movimento operário e às pressões exercidas sobre os salários e os gastos sociais, propondo a recomposição

das condições necessárias à acumulação capitalista.

O Banco Mundial incorpora de forma mais sistemática essas orientações, reafirmando a centralidade do mercado e defendendo a redução da intervenção estatal na economia. A crise da dívida externa ampliou a capacidade de pressão dos organismos financeiros internacionais sobre as economias periféricas, uma vez que a concessão de recursos passou a ser condicionada à adoção de reformas econômicas e institucionais. Os empréstimos destinados a projetos específicos foram acompanhados por programas de ajuste estrutural, que estabeleceram condicionantes relacionados à política fiscal, abertura comercial, privatização, desregulamentação e contenção dos gastos públicos (Pereira, 2009).

O ajuste estrutural não se restringia, portanto, à adoção de medidas destinadas ao equilíbrio das contas públicas. Sua implementação incidia sobre a organização do Estado e sobre as formas de regulação das relações econômicas e sociais. As orientações posteriormente sistematizadas no denominado Consenso de Washington expressam essa direção, ao defender disciplina fiscal, liberalização financeira e comercial, privatizações, desregulamentação e garantia dos direitos de propriedade. A centralidade atribuída ao mercado alcança também a proteção social, submetida às exigências de contenção fiscal, focalização e redefinição das responsabilidades estatais.

Essa reorientação não significou o desaparecimento da intervenção do Estado sobre as expressões mais agudas da questão social. Os efeitos das reformas implementadas durante os anos 1980, expressos no desemprego, na precarização das relações de trabalho e no aprofundamento das desigualdades, ampliaram a necessidade de mecanismos destinados a administrar suas consequências. A focalização sobre os segmentos mais pauperizados passa, assim, a integrar a própria estratégia de ajuste, articulando restrição de formas mais abrangentes de proteção social e manutenção de intervenções dirigidas aos pobres.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990: a pobreza, expressa essa configuração. Ao avaliar as experiências das décadas anteriores, o Banco Mundial reafirma a importância do crescimento econômico, mas o articula a intervenções direcionadas aos grupos pobres. A estratégia proposta combinava a utilização produtiva do principal recurso atribuído aos pobres, seu trabalho, com a provisão de serviços sociais básicos.

A formulação evidencia a articulação entre mercado e intervenção focalizada. De um lado, busca-se ampliar a inserção produtiva dos pobres por meio do trabalho; de outro, garantir serviços considerados básicos aos segmentos que não conseguem satisfazer determinadas necessidades

por meio do mercado. A política social passa a ocupar uma função complementar à estratégia econômica, concentrando-se prioritariamente sobre grupos previamente delimitados.

É nesse contexto que a pobreza classificada, cujas bases foram constituídas no período anterior, adquire maior funcionalidade para a focalização. A definição de linhas e parâmetros permite distinguir pobres e extremamente pobres e estabelecer os grupos considerados prioritários para determinadas intervenções. A classificação torna-se, assim, um mecanismo de seletividade da proteção social, ao mesmo tempo em que a pobreza permanece deslocada das relações de exploração e apropriação da riqueza responsáveis por sua reprodução.

A pesquisa que fundamenta este artigo caracteriza essa fase pela renovação da centralidade do mercado e pela representação do Estado como ineficiente (Vidal, 2021). A administração focalizada da pobreza não se contrapõe ao ajuste estrutural. Ao contrário, integra uma racionalidade na qual a restrição de determinadas responsabilidades públicas convive com intervenções direcionadas aos segmentos mais pauperizados.

Na realidade brasileira, esse movimento assume particularidades. A Constituição Federal de 1988 instituiu a Seguridade Social, formada pelas políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social, justamente quando avançavam internacionalmente as orientações neoliberais de restrição dos gastos sociais. A ampliação jurídico-formal dos direitos passa a conviver, nos anos seguintes, com reformas orientadas por privatizações, abertura econômica e redefinição das responsabilidades estatais.

Essa contradição também se expressa na Assistência Social. Seu reconhecimento como política pública integrante da Seguridade Social ocorre em um cenário de avanço da focalização e de valorização das parcerias com organizações da sociedade civil. O Programa Comunidade Solidária, criado em 1995, expressa essa direção ao articular ações voltadas à pobreza com solidariedade, parcerias e participação do denominado terceiro setor, paralelamente ao processo de institucionalização da Assistência Social como direito (Vidal, 2021).

Ao final dos anos 1990, a permanência da pobreza e os efeitos sociais das reformas colocaram novas exigências para a programática do Banco Mundial. A focalização permaneceria, mas seria articulada à ampliação da própria concepção de pobreza. Capacidades, oportunidades, vulnerabilidade e capital humano ganhariam maior centralidade, preparando a configuração que se consolida a partir dos anos 2000.

Pobreza Multidimensional, Capital Humano e Proteção Social Focalizada (2000–2015/2016)

A partir dos anos 2000, a pobreza permanece no centro das orientações do Banco Mundial, mas passa a ser apreendida a partir de novas dimensões. Os limites das estratégias adotadas nas décadas anteriores e a permanência da pobreza diante das reformas neoliberais exigiram a renovação das formulações destinadas ao seu enfrentamento. O crescimento econômico e a centralidade do mercado permanecem como referências, enquanto a pobreza deixa de ser definida exclusivamente pela insuficiência de renda e passa a incorporar aspectos relacionados à vulnerabilidade, às oportunidades, à autonomia e às capacidades dos indivíduos.

Esse movimento é sistematizado no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001, que apresenta uma estratégia estruturada em torno da promoção de oportunidades, autonomia e segurança. Segundo o documento: “A estratégia apresentada neste relatório reconhece que a pobreza é mais do que renda ou desenvolvimento humano inadequado, como também vulnerabilidade, falta de voz, poder e representação” (Banco Mundial, 2000/2001, p.12).

A ampliação da concepção de pobreza não significou a sua apreensão a partir das determinações do processo de produção e reprodução capitalista. A perspectiva multidimensional incorporou novas dimensões à identificação da pobreza, mas manteve deslocadas da explicação as relações entre exploração do trabalho, apropriação da riqueza socialmente produzida e pauperização. A própria relação entre pobreza e desenvolvimento humano é apresentada pelo Banco Mundial como um movimento circular, no qual “um baixo desenvolvimento humano reduz as oportunidades econômicas, tornando mais difícil investir em saúde e educação” (Banco Mundial, 2000/2001, p..91). As condições apresentadas pelos países e indivíduos pobres aparecem, assim, simultaneamente como manifestação e elemento de reprodução da pobreza.

As formulações de Amartya Sen adquiriram influência nesse processo, particularmente pela compreensão da pobreza como privação de capacidades e pela centralidade atribuída às oportunidades e liberdades individuais. Conforme Siqueira (2011), essa perspectiva ultrapassa sua definição exclusivamente pela renda, mas atribui às capacidades dos sujeitos importância decisiva para sua superação.

Essa perspectiva articula-se à noção de capital humano, na qual educação, saúde, conhecimentos e habilidades são compreendidos também como investimentos capazes de elevar a produtividade e ampliar as possibilidades de participação dos indivíduos no mercado. Essa orientação antecede a perspectiva multidimensional. O Relatório sobre o Desenvolvimento

Mundial de 1990 já afirmava que “o capital humano é um dos meios mais importantes para reduzir a pobreza” (Banco Mundial, 1990, p.84). A multidimensionalidade não constitui, uma ruptura com a fase anterior, mas amplia os elementos utilizados para explicar, mensurar e administrar a pobreza, preservando a centralidade do mercado.

Dessa forma, a pobreza classificada também assume nova configuração. Se anteriormente sua operacionalização esteve relacionada principalmente à pobreza absoluta, às linhas de renda e à definição de grupos-alvo, a perspectiva multidimensional amplia os critérios de identificação dos sujeitos e das situações de pobreza. A classificação passa a combinar critérios monetários com vulnerabilidades, capacidades, oportunidades e outras privações, produzindo maior detalhamento de suas manifestações sem necessariamente alcançar as relações sociais responsáveis por sua produção (Vidal, 2021).

Essa direção repercute sobre a proteção social, ganhando centralidade as intervenções dirigidas aos segmentos identificados como pobres e extremamente pobres, articuladas ao desenvolvimento de capacidades e à ampliação de suas possibilidades de inserção econômica. A proteção focalizada passa a operar em relação estreita com a classificação dos sujeitos e das necessidades consideradas prioritárias.

Na realidade brasileira, esse movimento assume particularidades e contradições. Nos anos 2000, especialmente durante os governos petistas, ocorreu efetiva ampliação da Política de Assistência Social, com a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a expansão dos programas de transferência de renda, entre eles, o Programa Bolsa Família. Esse processo produziu efeitos concretos sobre as condições de vida de parcelas da população e não pode ser reduzido à reprodução das orientações dos organismos internacionais. Ao mesmo tempo, ocorreu em uma conjuntura na qual a focalização na pobreza e as transferências de renda ocupavam posição estratégica nas recomendações do Banco Mundial, coexistindo com determinações macroeconômicas orientadas pelo ajuste e com limites à expansão de outras dimensões da Seguridade Social (Vidal, 2021).

A partir de 2013, a formulação da prosperidade compartilhada expressa outra atualização da estratégia do Banco Mundial: “A instituição se esforçará, especificamente, para erradicar a pobreza extrema no âmbito global até 2030 e para promover a prosperidade compartilhada nos países em desenvolvimento, o que implicará o incentivo ao aumento da renda dos 40% mais pobres da população” (Banco Mundial, 2013, p.5).

A definição dos 40% mais pobres como referência para a promoção da prosperidade

compartilhada evidencia a permanência da lógica da pobreza classificada, ao delimitar um segmento populacional específico sobre o qual devem incidir as intervenções e a mensuração dos resultados do desenvolvimento. A multidimensionalidade não elimina os critérios monetários, mas os combina com outras dimensões na identificação dos sujeitos e das formas de intervenção.

Entre 2000 e 2015/2016, a função histórico-política assumida pelo Banco Mundial expressa uma renovação das estratégias de enfrentamento da pobreza sem ruptura com a centralidade do mercado. Capacidades, oportunidades, capital humano, multidimensionalidade e proteção focalizada constituem mediações dessa configuração. A partir de 2016, esses elementos passam a se articular mais explicitamente às orientações de austeridade e às reformas dos sistemas de proteção social.

Austeridade e Refuncionalização da Proteção Social (2016–2020)

A partir de 2016, as orientações do Banco Mundial para a realidade brasileira expressam uma nova inflexão na relação entre ajuste econômico, pobreza e proteção social. Permanecem a centralidade do mercado, a focalização sobre os segmentos considerados mais vulneráveis e a concepção multidimensional da pobreza, mas essas determinações passam a se articular mais explicitamente às medidas de austeridade fiscal, à redução dos gastos públicos e às reformas dos sistemas de proteção social.

Na particularidade brasileira, esse processo ocorre em um contexto marcado pelo aprofundamento da crise econômica e política e por alterações substantivas na atuação estatal. A Emenda Constitucional nº 95/2016, a Reforma Trabalhista e, posteriormente, a Reforma da Previdência integram um movimento mais amplo de restrição dos direitos sociais e redimensionamento da participação do Estado na reprodução da força de trabalho. Como analisa Boschetti (2016), esse processo pode ser apreendido também a partir das formas contemporâneas de expropriação, relacionadas à subtração de condições historicamente constituídas de reprodução da força de trabalho e à apropriação, pelo capital, de parcelas do fundo público destinadas à garantia de direitos sociais.

É nesse contexto que Vidal (2021) identifica um processo de refuncionalização estatal, no qual a redução de determinadas formas de proteção social não significa simplesmente a retirada do Estado, mas a alteração de suas prioridades e formas de intervenção. Enquanto políticas e direitos mais abrangentes são submetidos às exigências de contenção fiscal, permanecem

intervenções focalizadas sobre os segmentos em situação de pobreza e extrema pobreza.

Dois documentos do Banco Mundial são representativos dessa orientação: Retomando o caminho para a inclusão, o crescimento e a sustentabilidade, de 2016, e Por um ajuste justo com crescimento compartilhado: uma agenda de reformas para o Brasil, de 2018. Suas recomendações articulam ajuste dos gastos públicos, Reforma Previdenciária, fortalecimento da economia de mercado, aumento da produtividade e ampliação da participação privada, enquanto preservam a focalização das ações de Assistência Social sobre a extrema pobreza.

A relação estabelecida entre Previdência e Assistência Social é particularmente significativa. O documento de 2016 afirma:

Os pagamentos da previdência social continuam a dominar as transferências sociais, embora recentemente a assistência social tenha sido ampliada consideravelmente. [...] A ênfase das políticas na assistência social provocou um alvissareiro reequilíbrio dos subsídios públicos afastados da segurança social, na medida em que esta última estava, e até certo ponto continua estando, disponível apenas para as pessoas que trabalhavam no setor assalariado formal da economia brasileira (Banco Mundial, 2016, p.192).

A formulação evidencia que não se trata de rejeição generalizada à política social, mas da defesa de uma determinada configuração da proteção. Enquanto os gastos previdenciários são apresentados como elevados e passíveis de reforma, as intervenções focalizadas são valorizadas por sua capacidade de alcançar os segmentos mais pobres. Essa direção aparece também na defesa de um modelo de prestação de serviços capaz de oferecer “mais por menos” e com “ênfase especial aos interesses dos mais pobres e vulneráveis” (Banco Mundial, 2016, p.168). Eficiência fiscal e focalização aparecem, assim, como dimensões articuladas da reorganização da atuação estatal.

Nesse contexto, a pobreza classificada assume função específica. A restrição de formas mais abrangentes de proteção exige delimitar os segmentos que permanecerão como destinatários prioritários da intervenção pública. Pobres, extremamente pobres e vulneráveis são identificados por critérios monetários e multidimensionais, fazendo da classificação também um mecanismo de seletividade da proteção social. A focalização adquiriu um caráter contraditório: atende necessidades concretas dos segmentos mais pauperizados, ao mesmo tempo em que convive com a restrição de direitos mais abrangentes e com a ampliação das relações mercantis sobre outras dimensões da reprodução social.

O documento Por um ajuste justo com crescimento compartilhado, de 2018, aprofunda essa orientação ao articular ajuste fiscal, aumento da produtividade e reorganização estatal. Entre

as medidas propostas encontram-se a Reforma Previdenciária, as alterações na folha de pagamento do funcionalismo público, a maior abertura ao comércio exterior, as mudanças tributárias e a ampliação das parcerias com a iniciativa privada. A refuncionalização estatal não corresponde a simples redução da presença pública, mas a uma atuação seletiva que redefine prioridades, modalidades de proteção e responsabilidades entre Estado e mercado.

Essa orientação mantém determinações constituídas nas fases anteriores. A focalização, a concepção multidimensional da pobreza, a valorização das capacidades individuais e a centralidade do mercado permanecem, mas passam a se articular mais diretamente à austeridade.

Entre 2016 e 2020, a função histórico-política assumida pelo Banco Mundial na realidade brasileira pode ser compreendida através da articulação entre austeridade, refuncionalização estatal e focalização da proteção social. A intervenção sobre a pobreza permanece necessária, mas se concentra prioritariamente nos segmentos classificados como pobres e extremamente pobres, enquanto direitos mais abrangentes são submetidos às exigências do ajuste fiscal. A proteção focalizada não se contrapõe à austeridade, mas constitui uma de suas mediações na administração das manifestações mais agudas da desigualdade.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida permitiu identificar que as alterações na atuação do Banco Mundial ao longo de sua trajetória não correspondem a uma sucessão linear de orientações nem a rupturas entre modelos inteiramente distintos. As diferentes funções histórico-políticas assumidas pela instituição expressam reconfigurações relacionadas às transformações do capitalismo e às exigências apresentadas em diferentes momentos de sua reprodução. Nesse movimento, modificam-se as concepções de desenvolvimento, pobreza e proteção social difundidas especialmente para as economias periféricas.

A periodização proposta evidencia esse movimento. Inicialmente subordinada à expectativa de que o desenvolvimento econômico seria suficiente para sua redução, a pobreza adquire centralidade ao ser relacionada à segurança e à estabilidade política. Posteriormente, sua identificação e mensuração articulam-se à focalização, ao ajuste estrutural e à centralidade do mercado. A partir dos anos 2000, incorporam-se capacidades, oportunidades, vulnerabilidades e capital humano e, no período mais recente analisado, a focalização sobre a extrema pobreza passa a coexistir de forma mais explícita com a austeridade e a restrição de formas mais abrangentes de

proteção social. Essas alterações não eliminam as determinações anteriores, mas as incorporam e reconfiguram diante de novas exigências históricas.

Nesse percurso, a formulação pobreza classificada permite apreender a progressiva transformação da pobreza em objeto de identificação, mensuração e intervenção. A construção de linhas, indicadores e grupos-alvo, posteriormente ampliados pela incorporação de critérios multidimensionais, possibilita delimitar os segmentos aos quais determinadas intervenções serão dirigidas, articulando classificação, focalização e seletividade das respostas destinadas ao seu enfrentamento.

A centralidade assumida pelo enfrentamento da pobreza não representa oposição às estratégias de expansão do mercado. Particularmente a partir do ajuste estrutural, intervenções dirigidas aos segmentos mais pauperizados coexistem com privatizações, desregulamentação e contenção dos gastos públicos. Entre 2016 e 2020, essa articulação se explicita na combinação entre austeridade, restrição de direitos mais abrangentes e preservação de formas focalizadas de proteção destinadas aos segmentos classificados como pobres e extremamente pobres.

Na realidade brasileira, essas determinações assumem particularidades e contradições. A constituição da Seguridade Social pela Constituição Federal de 1988, a institucionalização da Assistência Social como direito e a construção do Sistema Único de Assistência Social expressam conquistas historicamente constituídas e não podem ser compreendidas como simples reprodução das orientações dos organismos internacionais. Porém, sua materialização ocorre em permanente tensão com as exigências do ajuste econômico, da focalização e da mercantilização da proteção social. A partir de 2016, esse movimento evidencia uma refuncionalização estatal que redefine prioridades e responsabilidades entre Estado e mercado, preservando intervenções sobre a extrema pobreza enquanto restringe direitos que alcançam parcelas mais amplas da classe trabalhadora.

A pobreza ocupa lugar estratégico nas diferentes funções histórico-políticas assumidas pelo Banco Mundial, embora suas concepções, formas de mensuração e mecanismos de intervenção tenham sido historicamente modificados. O percurso analisado demonstra que se alteram as formas de nomear, explicar, classificar e enfrentar a pobreza, sem que essas mudanças alcancem as relações sociais que produzem simultaneamente riqueza, desigualdade e pobreza. Observa-se que as mudanças ocorrem nas formas de apreensão e intervenção perante suas manifestações, ao mesmo tempo que preservam os fundamentos na sociabilidade capitalista que as produzem e reproduzem.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Tradução de Vera Ribeiro. São Paulo: Contraponto; UNESP, 1998.
- BANCO MUNDIAL. **Brasil — Por um Ajuste Justo com Crescimento Compartilhado: uma agenda de reformas para o Brasil (visão geral e notas de políticas públicas)**. Washington, DC: Banco Mundial, 2018.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório anual de 2013: pobreza e prosperidade**. Washington, DC: Banco Mundial, 2013.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1990: a pobreza**. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 1990.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001: luta contra a pobreza**. Washington, DC: Banco Mundial, 2000/2001.
- BANCO MUNDIAL. **Retomando o caminho para a inclusão, o crescimento e a sustentabilidade: Brasil, diagnóstico sistemático de país**. Relatório n. 101431-BR. Washington, DC: Banco Mundial, 2016.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.
- COELHO, Jaime César. **Economia, poder e influência externa: o Grupo do Banco Mundial e as políticas de ajustes estruturais na América Latina, nas décadas de 80 e 90**. 2002. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
- FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 4. ed. São Paulo: Global, 2009.
- MARICHAL, Carlos. **Nova história das grandes crises financeiras: uma perspectiva global, 1873-2008**. Tradução de Lessa Peixoto de Azevedo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016.
- MARTINS, Mônica Dias. Guerra e desenvolvimento: as inflexões do Banco Mundial. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: ANPOCS, 2011.
- MARX, Karl. **Miséria da filosofia: resposta à filosofia da miséria do Sr. Proudhon**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital**. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MCNAMARA, Robert S. **Discurso ante la Junta de Gobernadores**. Washington, DC, 25 set.

1972.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. 2009. 366 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PEREIRA, João Márcio Mendes. As ideias do poder e o poder das ideias: o Banco Mundial como ator político-intelectual. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 56, p. 77-100, 2014.

SIQUEIRA, Luana de Souza. **Pobreza e Serviço Social: diferentes concepções e compromissos políticos**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

TOUSSAINT, Éric. **Banco Mundial: el golpe de Estado permanente**. Madrid: El Viejo Topo, 2006.

VIDAL, Karina Caputti. **Máscara da desigualdade social: o Banco Mundial e a Política de Assistência Social**. 2021. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.