REVISTA de Políticas Públicas

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA NA AMÉRICA LATINA E CARIBE EM TEMPOS DA FINANCEIRIZAÇÃO DO CAPITAL

Carola C. Arregui[1]
Maria Ozanira da Silva e Silva[2]
Sílvia Fernandez Soto[3]

Resumo
O artigo tem como objetivo apresentar os resultados e debates construídos no âmbito de um projeto de investigação, realizado em rede de cooperação científica internacional, sobre os programas de transferência monetária na América Latina e Caribe analisando as determinações, configurações e contextos de implementação e a sua expansão em decorrência da pandemia do Covid-19 e da crise estrutural do capital assim como os alcances, sentidos e reconfigurações das transferências monetárias não contributivas. Destacam-se a precariedade e a informalidade do trabalho como traços constituídos em vigas estruturantes que reafirmam e reorganizam o ciclo de dependência da região na dinâmica global do capital, bem como a perspectiva emergencial das transferências monetárias implementadas durante a pandemia do COVID-19, com uma direção de atuação paliativa nas expressões mais agudas e imediatas da crise, constituindo-se num alívio necessário para reprodução da vida, embora limitado e insuficiente.
Palavras-chave: Programas de transferência monetária; crise do capital; financeirização; proteção social América Latina e Caribe

CASH TRANSFER PROGRAMS IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN IN TIMES OF CAPITAL FINANCIALIZATION

Abstract
This article aims to present the results and discussions developed within a research project, conducted in an international scientific cooperation network, on cash transfer programs in Latin America and the Caribbean. It analyzes the determinants, configurations, and contexts of their implementation and expansion as a result of the COVID-19 pandemic and the structural crisis of capital, as well as the scope, meanings, and reconfigurations of non-contributory cash transfers. The precariousness and informality of work are highlighted as structural features that reaffirm and reorganize the region's cycle of dependence within the global dynamics of capital. The article also examines the emergency perspective of cash transfers implemented during the COVID-19 pandemic, which acted as palliative measures in the most acute and immediate expressions of the crisis, constituting a necessary, albeit limited and insufficient, relief for the reproduction of life.
Keywords: Cash transfer programs; capital crisis; financialization; social protection in Latin America and the Caribbean

Artigo recebido em: 09/04/2026 Aprovado em: 10/09/2026
DOI: http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865v30nEPe30403

[1] Pós-doutorado em economia na Université Alpes Grenoble-França, Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. E-mail: carolaarregui@gmail.com
[2] Pós-doutorado e Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Coordenadora do Grupo de Avaliação e Estudo de Pobreza e Políticas direcionadas à Pobreza da Universidade Federal do Maranhão. E-mail: maria.ozanira@gmail.com
[3] Pós-doutorado na Universidad de Granada-Espanha, Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora da Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (FCH-UNCPBA). E-mail: silviafernandezsoto@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O presente texto resulta da trajetória de pesquisa de uma rede internacional de cooperação científica entre a Universidade Federal do Maranhão, por intermeio do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza, articulado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, tendo como referência o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social; a Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, via a Facultad de Ciencias Humanas e a Universidad de la República de Uruguai, por meio do Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales. Enquanto rede, agrega grupos de pesquisas e pesquisadores que, há quase duas décadas, desenvolvem estudos individuais e coletivos sobre Programas de Transferência Monetárias, tendo consolidado importantes referências bibliográficas nacionais e internacionais sobre esse tema. Nesse contexto, em 2020, realizou-se uma pesquisa, com financiamento do CNPq, intitulada Programas de Transferência de Renda[1] e de Renda Básica Universal no contexto da pandemia e da pós-pandemia da Covid-19: acompanhamento e análise da realidade internacional na América Latina, Caribe e destaque no Brasil.

O estudo teve por objetivo analisar a configuração histórica e a dinâmica de implementação de programas de transferência monetária e as novas configurações que emergiram em decorrência da pandemia do Covid-19. Para tanto, e assentado no materialismo histórico-dialético, buscou apreender os processos históricos, econômicos e políticos implicados na emergência e consolidação das transferências monetárias no campo da proteção social não contributiva, desvendando os processos de configuração e implementação de programas dessa natureza no contexto histórico concreto. Nessa perspectiva objetivou consolidar referências que permitissem analisá-los em sua integralidade e movimento, desvendando e interrogando suas dinâmicas e determinações, bem como os sentidos do seu surgimento, suas implicações e significados em termos de proteção social.

Tendo como centralidade a abordagem qualitativa, sem desprezar a necessária complementariedade da abordagem quantitativa, o estudo ocorreu por meio de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, concebidas como um conjunto ordenado de procedimentos que exige a definição de parâmetros, critérios e formas de sistematização do material bibliográfico e documental como base "empírica" de análise e interpretação.

O processo de investigação foi realizado a partir de mapeamento, estudo exploratório e estudo em profundidade, concebidos como dimensões teórico-metodológicas e técnico-operativas de pesquisa, que, de forma dialógica e complementar, permitiram desenvolver aproximações sucessivas, sem a pretensão de produzir uma descrição intensiva sobre cada programa ou país isoladamente, mas

uma caracterização profunda, identificando conteúdos, similaridades, convergências, divergências, e, sobretudo, os significados e limites em termos de proteção social (Silva, 2016).

Foram considerados 41 países da América Latina e do Caribe, inicialmente escolhidos pela presença de línguas oficiais derivadas do latim (espanhol, português e francês), e, posteriormente ampliado para países de língua oficial inglesa, tendo em vista a realidade dos países insulares do Caribe e especialmente da América Central. Em função desses critérios foram contemplados 21 países da América Latina e em 20 países do Caribe, a saber: Argentina, Bolívia (Estado Plurianual de), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Porto Rico, República Dominicana, Uruguai, Venezuela (República Bolivariana de), Antigua e Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, Guadalupe, Ilhas Cayman, Ilhas Turcas e Caicos, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Virgens dos Estados Unidos, Jamaica, Martinica, São Bartolomeu, São Cristóbal e Neves, Santa Lucia, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago.

Para os programas de transferência monetária implementados e vigentes antes da pandemia do COVID-19, a pesquisa considerou como ponto de partida a base de dados constituída pela rede em pesquisas anteriores, que foi atualizada por meio de nova consulta de dados secundários em sites e documentos oficiais, disponibilizados pelos respectivos países, e, complementada por meio de análise de produção bibliográfica e documental advindas de outras redes de pesquisa, pesquisadores e/ou de organismos multilaterais. Para o mapeamento dos programas e medidas de transferência monetárias, implementados em decorrência da pandemia, o ponto de partida foi a base de dados do *Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe*[2] da Cepal, que também foi atualizada por meio de nova consulta de dados secundários em sites e documentos oficiais, disponibilizados pelos respectivos países, e, complementada por meio de análise de produção bibliográfica e documental advindas de outras redes de pesquisa, pesquisadores e/ou de organismos multilaterais.

O presente artigo busca evidenciar que, como é próprio da política social nos quadros do capitalismo dependente na formação social latino-americana, os programas de transferência monetária desenvolvem-se em meio à contradição que reproduz sociabilidades funcionais ao capital e ao poder institucional e, ao mesmo tempo, introduzem dispositivos que respondem às demandas imediatas do classe-que-vive-do-trabalho, na medida em que respondem a necessidades humanas da vida em sociedade e, nesse sentido, constituem diretos inalienáveis. Portanto, se esses programas não têm o poder de equacionar desigualdades estruturais (re) produzidas pela sociedade de classes, certamente evidenciam as urgências e espoliações de amplos segmentos das famílias das classes trabalhadoras.

2 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA EM TEMPOS DA FINANCIERIZAÇÃO DO CAPITAL

A emergência e o desenvolvimento dos programas de transferência monetária são manifestações concretas da mudança no padrão de regulação econômica e social e da nova fase da acumulação capitalista, sob a hegemonia do capital financeiro (Fontes, 2010).

Nessa perspectiva, precisam ser compreendidos no contexto das grandes transformações experimentadas pelo sistema capitalista em âmbito mundial, em resposta à crise estrutural do capital, que reeditam e aprofundam as formas de expropriação e dominação, abrangendo processos que repõem a inserção subordinada da América Latina e do Caribe, como países da periferia do capitalismo, no âmago das relações dialéticas entre imperialismo e dependência (Lenin, 2012; Marini, 2005). Trata-se de uma quadra histórica de particular avanço neoliberal, presente no continente desde as ditaduras cívico-militares, agudizado nos anos 1990, agravado a partir das crises de 2008-2011 e levado barbaramente ao extremo no contexto pandêmico. Um período em que são colocadas em movimento uma série de mudanças e contrarreformas que provocaram a liberalização e desregulamentação das relações comerciais e dos circuitos financeiros, a flexibilização, precarização e intensificação do trabalho e a privatização e mercantilização dos sistemas de proteção social e do patrimônio estatal (Netto, 2012).

Nesse contexto e na trilha do colonialismo, as economias da região latino-americana e caribenha reatualizaram a sua inserção subordinada na nova divisão internacional do trabalho, agudizando o caráter extrativista e a histórica vocação primário-exportadora, especializando-se na exportação de commodities minerais e agrícolas. A ampliação exponencial dos processos de grilagem e o assassinato de lideranças indígenas e de militantes de movimentos sociais do campo, num contexto de aumento dos conflitos vinculados à terra, não são fatos fortuitos e/ou isolados, mas profundamente vinculados a interesses do capital transnacional e das burguesias agrárias nacionais, na busca violenta de novas brechas para a exploração de minérios e avanço do agronegócio.

Com base na mesma lógica, o assalto à biodiversidade das selvas e florestas e dos conhecimentos dos povos originários em território latino-americano e caribenho, tem como sobrenomes grandes conglomerados multinacionais, que avançam na usurpação dos nossos recursos naturais e do nosso conhecimento tradicional, por meio da biopirataria e apropriação de patentes genéticas. Esses traços, junto ao avanço do capital financeiro sobre os fundos, bens e serviços públicos, caracterizam os novos contornos das expropriações e espoliações da forma de acumulação do capital na contemporaneidade (Harvey, 2005).

Nesse sentido, o campo de destituições precisa ser compreendido no contexto das transformações que se pretendem e estão em curso, e que dizem respeito à apropriação do fundo público com vistas a atender aos interesses do capital rentista. Nessa perspectiva, América Latina concentra uma tendência de desmonte dos serviços públicos que objetivaram e objetivam a privatização de tudo que é rentável para o capital, ampliando os espaços de acumulação. Ao mesmo tempo que se intensificam os processos de contrarreformas que agudizam as formas de exploração do trabalho e a mercantilização das políticas sociais, relegando, cada vez mais, a reprodução social para a própria classe trabalhadora, provocando a conversão desenfreada de todo e qualquer poro da vida social em fonte de valorização do capital financeiro.

Os programas de transferências monetárias nascem nesse cenário, surgem sob os influxos dos organismos internacionais (Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial), no contexto dos processos de neoliberalização na fase contemporânea do capitalismo, que agudizaram as desigualdades estruturais e agravaram as condições de trabalho, de vida e de reprodução social das amplas maiorias dos segmentos da classe trabalhadora. E nesse âmbito incidiram na reconfiguração da proteção social, sob a diretriz da focalização em contraposição à perspectiva de universalização. Nesses termos, a implementação de transferências monetárias no campo da proteção social não contributiva na América Latina e no Caribe voltou-se, de forma preponderante, sob a diretriz neoliberal de focalização do gasto social na extrema pobreza. A pesquisa evidenciou que 61,0% dos países da região já implementavam Programas de Transferência Monetária, de forma anterior à pandemia do COVID-19, alcançando a 90,5% dos países da América Latina e 30,0% dos países do Caribe. Independentemente das particularidades históricas da constituição dos sistemas de proteção e das refrações da questão social em cada país, os critérios de inclusão tenderam a combinar uma concepção monetarista de extrema pobreza e tipologias e/ou classificações de grupos em situação de vulnerabilidade social. Nesses termos, definem como potencial público das transferências monetárias famílias e indivíduos em situação de extrema pobreza, com presença de crianças e adolescentes, jovens, idosos, ou mulheres grávidas. São programas que estabelecem, ao mesmo tempo, um conjunto de condicionalidades, contrapartidas e/ou compromissos para as famílias, e, em especial, para as mulheres, vinculados majoritariamente à educação e saúde, mas também, em muitos casos, a propostas para o fortalecimento da capacidade de poupança, a educação financeira, o acesso ao crédito e a inclusão bancária.

Nesse contexto, observa-se que as mulheres vêm sendo fortemente mais atingidas pelos desmontes neoliberais, uma vez que em economias periféricas, mantém-se o padrão de acumulação abaixo das necessidades vitais da classe trabalhadora. Assim, o trabalho reprodutivo não remunerado das mulheres realizado na esfera privada, atua suprimindo as necessidades não cobertas pela

intervenção estatal em âmbito de políticas públicas, serviços e acesso a direitos (ARREGUI et al., 2023). Essa é uma questão de extrema relevância, pois a centralidade do pagamento das prestações às mulheres, que pode parecer à primeira vista uma estratégia de fortalecimento, amplia a sobrecarga que estas já assumem no âmbito do trabalho reprodutivo não pago na esfera privada, desobrigando o Estado a instituir políticas de cuidado e de reprodução da força de trabalho financiadas pelo fundo público.

A implementação dos programas de transferência monetária e posterior ampliação como principal mecanismo, no contexto da pandemia, permite desvendar a dinâmica e relação entre: a ativação de respostas do capital às crises, que recriam as estratégias para contrarrestar a tendência de declínio da taxa de lucro; a perpetuação e agudização das desigualdades estruturais, que entrelaçam as determinações de classe, raça, etnia e gênero; e, as inflexões provocadas no campo da proteção social, que se agudizam no contexto de neoliberalização e no avanço do conservadorismo em escala mundial.

3 INTENSIFICAÇÃO E REEDIÇÃO DA TRAMA DA DESIGUALDADE NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

Entre 2014 e 2019, a América Latina e o Caribe vivenciaram uma tendência de desaceleração tendencial da atividade econômica, com quedas no PIB per capita (4,2%), nos investimentos, no consumo per capita e nas exportações. Simultaneamente, a qualidade dos empregos deteriorou-se, com o desemprego subindo de 6,2% em 2015 para 8,1% em 2019 (CEPAL/OIT, 2021).

A pandemia de COVID-19 irrompeu nesse cenário, em março de 2020, aprofundando a deterioração das condições materiais de vida da população latino-americana e caribenha, que já vivenciava um processo de declínio e erosão. A América Latina e o Caribe foi a região mais afetada; em outubro de 2021, representava 18,5% das infecções e 30,3% das mortes em todo o mundo, apesar de corresponderem a apenas 8,4% da população global (CEPAL, 2021). Assim, no primeiro ano da pandemia, a taxa de desemprego na região aumentou 2,1 pontos percentuais, e o nível de emprego caiu para menos de 50%, afetando particularmente trabalhadores informais, temporários, mulheres e o setor de serviços. No serviço doméstico, que representa quase 7% do emprego total na região e tem alta taxa de participação feminina, um em cada cinco trabalhadoras perdeu o emprego no primeiro semestre de 2020. Ao mesmo tempo, os setores que apresentaram as maiores perdas de empregos foram hotelaria, construção civil, comércio e transportes, que juntos representam 40% do emprego total na região (CEPAL, 2023). Em paralelo, a América Latina e o Caribe também registraram a maior

contração de horas trabalhadas em todo o mundo: uma perda estimada em 16,2%, reprresentando o dobro da média global de 8,8% (CEPAL/OIT, 2021).

Os impactos foram múltiplos e profundos, incluindo uma saída massiva de mulheres do mercado de trabalho, um aumento de 22 milhões de pessoas vivendo na pobreza (totalizando 209 milhões, ou 33,7% da população da América Latina) e um aumento de 2,9% no coeficiente de Gini (CEPAL, 2021). Isso significa que a região está se tornando mais desigual, a pobreza está se alastrando e a dedicação do tempo social das mulheres ao trabalho reprodutivo está afetando sua integração no mercado de trabalho durante e após a pandemia. Em outras palavras, oberva-se um processo de crescente desigualdade, afetando regressivamente todos os âmbitos da sociedade. A contração da atividade econômica e as consequentes perdas de empregos e redução da renda do trabalho geraram um processo de mobilidade social descendente, ampliando e complexificando o espectro da pobreza. (CEPAL, 2021)

Além disso, durante 2019 e 2020, o aumento do salário mínimo nos países da região foi considerado marginal em comparação com o observado entre 2010 e 2018. Em 2021, 54,3% da população economicamente ativa da América Latina não contribuía para os sistemas de previdência, evidenciando as desigualdades existentes e futuras na proteção social. Outro dado relevante é a desvalorização do trabalho, segundo dados da CEPAL (2023). Em 2022, 17% dos trabalhadores viviam em situação de pobreza e 36,8% tinham renda do trabalho abaixo do salário mínimo. Essa realidade indica que o emprego precário é um componente central do ciclo de capital na região.

Assim, o agravamento das condições objetivas de existência da população latino-americana e caribenha, que já vinha se aprofundando em razão da agudização das múltiplas dimensões da crise do capital, acirrou-se e tornou-se visível no contexto da pandemia da Covid-19. Em 2021, entre 54% e 70% da população ocupada, na nossa região, transitavam nos universos de precarização do trabalho e informalidade, atingindo sobretudo a população negra, indígena, as mulheres e os jovens (CEPAL, 2023). Os negros e as negras, que representam, mesmo de forma subestimada, um terço do total da população do continente latino-americano e caribenho, concentram mais da metade do total de pessoas em situação de pobreza, com incidências superiores em termos do desemprego e do trabalho informal. A pobreza é o dobro e a extrema pobreza é três vezes maior na população indígena e, os principais movimentos de migração em situação irregular, na região, possuem altíssima incidência de população em situação de pobreza, que se agudiza nos contextos de migração forçada decorrente de conflitos armados, violações massivas aos direitos humanos e de desastres naturais, que afetam particularmente, além de México e Colômbia, vários países da América Central e do Caribe (CIDH/OEA, 2017).

A intensificação da crise no contexto da COVID-19 também evidenciou as fragilidades e lacunas dos sistemas de proteção social na região, que mantiveram esquemas de acesso desigual e benefícios segmentados, com baixa cobertura do componente contributivo (em 2019, apenas 47,2% dos trabalhadores estavam filiados ou contribuíam para um sistema previdenciário) e limitações no componente não contributivo, que foi definido e institucionalizado como meio paliativo para a pobreza extrema (em 2019, a cobertura dos programas de transferência monetária abrangia 18,5% da população da região) (CEPAL, 2021). Embora a pandemia tenha apresentado uma oportunidade para definir políticas que reafirmem os direitos e garantam padrões materiais de bem-estar para o conjunto da população, a pesquisa demonstra um processo de expansão dos auxílios emergenciais e pontuais durante a pandemia, seguido posteriomente de uma retração, confirmando um "novo normal" mais desigual e empobrecido.

4 TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS E A PANDEMIA. RESPOSTAS IMEDIATAS NA EMERGÊNCIA E CARÁTER PONTUAL DA PROTEÇÃO SOCIAL

Segundo a CEPAL (2021), no contexto da pandemia, os países da América Latina e do Caribe implementaram medidas de proteção social, incluindo transferências monetárias emergenciais e ampliação da cobertura do seguro-desemprego, embora essa cobertura tenha diminuído nos primeiros meses de 2021. Diante da expansão da crise sanitária, os países foram obrigados a estender medidas extraordinárias e de emergência de proteção social.

Em relação à proteção social não contributiva, até o final de outubro de 2021, 468 medidas haviam sido anunciadas, alcançando aproximadamente 422 milhões de pessoas. Destas, 230 foram implementadas na América do Sul, 128 em países caribenhos de língua inglesa e 110 em países da América Central, particularmente México, Cuba, Haiti e República Dominicana. Outras 64 medidas foram anunciadas em 14 territórios independentes do Caribe (CEPAL, 2021).

As medidas de proteção social não contributivas de caráter emergencial foram principalmente de três tipos: a) transferências monetárias; b) transferências em espécie, que incluiram a entrega de alimentos, medicamentos e, no Chile, El Salvador, Jamaica e Santa Lúcia, também produtos de higiene, contraceptivos e materiais educativos como computadores, tablets e celulares; e c) garantia de acesso a serviços básicos (água, energia, telefone e internet). Em 30 países, 90 medidas também foram implemntadas para reduzir as despesas das famílias por meio da eliminação de multas, suspensão de datas de cobrança e prorrogação dos prazos de pagamento de impostos. Aproximadamente 85,7% dessas medidas foram anunciadas e implementadas em 2020 (CEPAL, 2021).

Os dados apresentados ilustram a multiplicidade de medidas de emergência adotadas pelos governos da América Latina e do Caribe no contexto da instensificação da crise pela pandemia do COVID-19. A proteção social não contributiva desempenhou um papel crucial nesse processo. Isso ficou evidente na combinação da manutenção e expansão das transferências de renda existentes (tanto em termos da população alcançada quanto dos valores transferidos) e no desenho e implementação de novos programas de transferência que visavam alcançar rapidamente, em larga escala, a domicílios e pessoas que não possuiam cobertura anterior dos esquemas vigentes de proteção social.

As evidências empíricas de nossa pesquisa indicam que os mecanismos de transferência monetáris não contributiva estão ganhando relevância nas respostas estatais para mitigar as necessidades básicas dos domicilios e população pobres no contexto de agudzação da crise. As experiências nacionais estudadas mostram adequações normativas, definição de processos de implementação específicos, ampliação da bancarização da assistência social, fortalecimento dos sistemas de cadastro, seleção e comunicação com o universo de pessoas incluídas, ajuste dos requisitos para a manutenção da elegibilidade, suspensão de condicionalidades, tradicionalmente associadas aos programas de transferência monetária e expansão da gestão digital dos processos de implementação das medidas (Arregui; Fernández Soto, 2025).

Dentre as novas medidas, a expansão excepcional das transferências monetárias vinculadas aos programas de transferência monetárias já existentes representou 25% do total de ações na América Latina e no Caribe, por meio da implementação de benefícios adicionais, aumentos no valor das transferências, pagamentos antecipados e/ou ampliações temporárias da cobertura dos beneficiários. No entanto, a opção mais frequente foi a implementação de novas transferências monetárias (75%), cujo objetivo era mitigar os efeitos econômicos e sociais e conter a perda de rendimentos dos(as) trabalhadores(as) desempregados e informais não alcançados pela cobertura da proteção social contributiva nem pela existência de programas de transferência monetárias de caráter não contributivos (Arregui; Fernández Soto, 2025).

Paralelamente a esses processos de adaptação, os sistemas de proteção social apresentaram profundas limitações. O estudo realizado permitiu observar questões relacionadas a argumentos e justificativas em torno às novas demandas emergentes que transbordaram os universos historicamente definidos, bem como a preponderância do caráter pontual e emergencial das medidas que não permitiram garantir a permanência ao longo do tempo e a disponibilidade das mesmas, considerando a profundidade da crise e as demandas generalizadas de trabalhadores(s) informais, migrantes e setores médios empobrecidos pela queda dos seus ingressos.

Traços que ficam evidenciados, quando se observa que os novos programas e medidas implementados no contexto da COVID-19 estiveram dirigidos, como potenciais públicos beneficiários, a segmentos populacionais tradicionalmente associados a esse tipo de intervenção, e, sobretudo, a trabalhadoras(es) informais, desempregadas(os), trabalhadoras(es) com contrato suspenso, com redução de jornada de trabalho, microempreendedores, trabalhadoras(es) sazonais e/ou pequenos produtores/pescadores artesanais. Assim mesmo, o caráter estrutural da precarização dos universos do trabalho, ficou expresso quando também foram detectadas diversas medidas direcionadas para trabalhadoras(es) formais, na modalidade de auxílios universais, e para beneficiários dos regimes de aposentadorias e pensões. Dessa forma, as respostas dos países frente à pandemia expressam os níveis e traços históricos de precarização do trabalho, desemprego, desigualdade estrutural e pobreza da América Latina e Caribe.

Assim mesmo, a análise e problematização desenvolvida revelaram os seguintes traços prevalentes nos programas de transferência monetária.

A informatização, tendência largamente adotada pelos programas de transferência monetária na América Latina e no Caribe, ganhou nova escala no contexto da pandemia, evidenciando um alto grau de informatização e plataformização, utilizado na gestão dos programas, sobretudo no que se refere ao processo de seleção do público-alvo, assim como no acompanhamento dos beneficiários, inclusive desconsiderando os limites dessa população para acesso ao campo da informatização e uso das tecnologias de informação e comunicação. Muitas medidas e experiências desenvolvidas no contexto da pandemia terminaram por acelerar o uso intensivo de novas tecnologias da informação na comunicação, transportando essa prática para a política pública e em particular para a política social, reconfigurando os processos de trabalho desenvolvidos no seu âmbito (Bentura, 2024).

Ampliaram-se, assim mesmo, os processos de bancarização, fazendo com que a população beneficiária dos programas de transferência monetária passe a ter conta bancária para realização do depósito do benefício a que tem direito, inclusive desconsiderando que na América Latina e Caribe, grande parte da população não tem conta bancária. Com essa demanda, a inclusão financeira dos segmentos mais empobrecidos e precarizados da classe trabalhadora, promovido pelos programas, termina por aprofundar e estimular indicações de organismos multilaterais, muitos financiadores desses programas. Como analisado pelas(os) pesquisadoras(es):

> Trata-se de uma estratégia que se propõe a eliminar as barreiras que impedem a livre circulação e expansão do capital financeiro nos espaços mais recônditos do globo, servindo a uma lógica que coloca a financeirização como mediação primordial para a reprodução da vida e como tábua de salvação para o enfrentamento à pobreza (Arregui *et al.*, 2023, p.152).

Os processos de bancarização compulsória dos benefícios de transferência monetária, antes, durante e após a pandemia, precisam ser analisados e problematizados para compreensão das condições materiais que permitem o acesso a esses programas por seu público alvo, pois "servem como porta de entrada das camadas mais empobrecidas das classes trabalhadoras no circuito das finanças e do endividamento" (Arregui *et al*, p.152).

Além da informatização e bancarização, enquanto traços prevalentes, há que se destacar outros traços significativos dos programas de transferência monetária na América Latina e Caribe. Em relação aos programas em implementação em períodos anteriores ao Covid-19, tem-se, de um lado, o caráter permanente, focalizado e condicionado desses programas. Por outro lado, e, como já foi evidenciado, os programas e medidas instituídas para atender situações decorrentes da pandemia da Covid-19 se caracterizaram pelo caráter emergencial, com duração temporal limitada ou mesmo pontual. Em comum, ambos os grupos desses programas ostentaram a focalização em populações pobres, extremamente pobres e em grupos populacionais mais atingidos por situações decorrentes da pandemia da Covid-19. Um traço qualificador diferenciado é que as transferências monetárias disponibilizadas durante a pandemia, em razão da emergência sanitária, diferentemente dos programas de transferência monetária implementados previamente à pandemia, não adotaram condicionalidades.

No campo da identificação de convergências, tem-se a prevalência de mulheres, enquanto responsáveis pelas famílias beneficiárias e, consequentemente, pelo cumprimento das condicionalidades postas enquanto demandas a serem cumpridas no campo da educação e da saúde. Trata-se de um qualificador, inclusive, estimulado por organismos multilaterais, entre os quais, alguns são financiadores de programas de transferência monetária na América Latina e no Caribe. Nesses termos, conforme Arregui *et al.* (2023, p. 140), o trabalho reprodutivo não remunerado das mulheres realizado na esfera privada, atua suprimindo as necessidades não cobertas pela intervenção estatal. Em diálogo com Ferreira (2020), destacam que a apropriação do tempo social das mulheres expressa uma das tendências contemporâneas do Estado capitalista periférico, cuja intervenção na reprodução social se realiza utilizando desse tempo social como parte da intervenção pública.

Esse entendimento coloca o tempo das mulheres enquanto reprodução social e componente da expropriação, contribuindo para o processo de acumulação do capital, isto porque "ao apropriar-se desse tempo social, o Estado libera fundo público para os interesses da reprodução do capital, em detrimento da reprodução da força de trabalho" (Ferreira, 2020, p. 35).

Ainda enquanto traço dominante dos programas de transferência monetária na América Latina e Caribe convém destacar a ênfase atribuída ao fortalecimento do capital humano que indica que os programas de transferência monetária contribuem para qualificar recursos humanos para

inserção no mercado de trabalho. Esse é mais um traço qualificador dos programas de transferência monetária que evidencia a contribuição desses programas para reprodução do capital.

> Sin dudas la noción de capital humano se constituye en un eje organizador de los PTMC en la región. El estudio de Argentina nos muestra que las transferencias monetarias directas a las personas para la "inversión en capital humano" fortaleciendo los procesos de individualización. En el estudio empírico desarrollado se señalan cuestiones problemáticas que emergen de esta perspectiva, que pone el foco en el individuo y sus comportamientos a través de las exigencias de las condicionalidades y no considera las relaciones sociales que definen las desigualdades y problemáticas sociales. De esta manera no se pone en discusión el sistema institucional de protección social y las garantías materiales para la concreción de los derechos enunciados (Soto, 2024, p.45)

Pelo exposto, fica demonstrada a existência e manutenção de programas de transferência monetária consolidados em implementação previamente à pandemia da Covid19 e a construção de programas, medidas e ações, em geral, com tempo limitado e de caráter emergencial, destinadas a setores mais atingidos pela pandemia. São programas, ações e medidas que expressam traços convergentes, divergentes e complementares.

5 CONCLUSÃO

A pandemia da COVID-19 expôs os níveis históricos de desigualdade e pobreza na região, que foram exacerbados pela agudização das múltiplas dimensões da crise. Ao mesmo tempo, revelou as limitações dos processos de proteção social alcançados na América Latina e no Caribe ao longo das trajetórias históricas de cada país, os quais evidenciam traços comuns e particularidades das realidades nacionais.

Na região, a queda da atividade econômica no contexto da pandemia impactou profundamente os ingressos de muitas famílias da classe trabalhadora. O que ocorreu pela perda de empregos formais para uma parcela dessa classe trabalhadora e, consequentemente, ausência da proteções derivadas do campo da proteção contributiva, bem como pela redução e/ou deterioro dos empregos informais. Concomitantemente, agudizam-se os processos de desigualdade, informalidade, precarização do trabalho e da vida. As respostas definidas pelos governos aos efeitos da pandemia têm se concentrado nos setores mais empobrecidos da classe trabalhadora e a parcela mais afetada pela perda de ingressos.

Nesse contexto, observa-se o protagonismo dado ás transferências monetárias de caráter não contributivo, constiuindo-se medidas e ações destinadas a diversos setores da população. Essas transferências participam tanto da continuidade de programas já existentes, desenvolvidos previamente à pandemia no âmbito de iniciativas institucionais, muitas vezes reforçando e/ou ampliando sua

cobertura, quanto da criação de novas medidas de caráter emergencial, consolidadas no contexto da pandemia, mas com duração limitada, destinadas principalmente a mitigar a perda de ingressos de desempregados e trabalhadores informais.

Em síntese, as respostas dos países à pandemia e aos cinco anos subsequentes refletem relações sociais e definições políticas que incorporam dimensões materiais e argumentos de legitimação em torno das medidas. Essas medidas definem quais populações serão atendidas, quais benefícios receberão, sua duração e os argumentos utilizados para justificá-las. Revela-se, assim, a reafirmação de uma estratégia hegemônica baseada na definição de "políticas de combate à pobreza" assentadas na noção de "capital humano". Expõem também os marcos institucionais preexistentes, configurados na base de uma desigualdade profunda, estrutural e histórica na região.

REFERÊNCIAS

ARREGUI, C. C. *et al*. Vulnerabilidade social: fundamentos teórico-metodológicos e implicações no campo da proteção social. *In*: SILVA, M. O. S.; GONÇALVES, C. M. da C.; FREITAS, Ana T. S.; DESTERRO, Rodrigo (org.). **Vulnerabilidades sociais: direitos negados.** Curitiba: CRV, 2023.

ARREGUI, C. C.; FERNANDEZ SOTO, S. Relatório de Pesquisa: **Programas de transferência monetária anteriores e em decorrência da pandemia da covid-19.** São Paulo, 2025 (mimeo).

BENTURA, P. (coord.) **Relatório do Grupo de Pesquisadores da Universidad de la República (UDELAR)**. Montevideo, 2024 (mimeo).

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe** (LC/CDS.4/3). Santiago de Chile: CEPAL, 2021.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Panorama Social de América Latina**. Santiago de Chile: CEPAL, 2023

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE; ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (CEPAL/OIT). El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19). **Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe,** Nº 22. Santiago de Chile: CEPAL/OIT, 2021.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE; ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (CEPAL/OPS). "Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe", **Informe COVID-19 CEPAL-OPS**. Santiago de Chile: CEPAL, OPS, 2020.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ORGANIZAÇÃO DE ESTADOS AMERICANOS (CIDH/OEA). **Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas.** Washington: CIDH/OEA, 2017.

FERREIRA, V. **Apropriação do tempo de trabalho das mulheres nas políticas de saúde e reprodução social**: uma análise de suas tendências. Recife: Ed. UFPE, 2020.

FONTES, V. **O Brasil e o capital imperialismo**: Teoria e história. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

HARVEY, D. **El "nuevo" imperialismo**: Acumulación por desposesión. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Clacso, 2005.

LENIN, V. I. **Imperialismo, estágio superior do capitalismo:** ensaio popular. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

MARINI, R. M. **A Dialética da dependência**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

NETTO, J. P. Crise do capital e consequências societárias. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 111, pp. 413-429, 2012.

SILVA, M. O. da S. (org.). **O mito e a realidade no enfrentamento á pobreza na América Latina.** Estudo comparado de programas de transferência monetária. São Paulo: Cortez Editora, 2016.

SOTO, S. F. (coord.) **Relatório do Grupo de Pesquisadores da Facultad de Ciencias Humanas - Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires**. Tandil, 2024 (mimeo.)

Notas

[1] O projeto adotou no título a denominação de programas de transferência de renda por ser esta a designação mais encontrada na literatura, todavia os estudos do grupo de pesquisa consideram não se tratar de transferência de renda, mas de transferência monetária.

[2] Acesso por: https://www.cepal.org/es/temas/covid-19