

[artigo original]

## **PENSÃO POR MORTE SOB A LUZ DA TEORIA DOS FLUXOS MÚLTIPLOS: ANÁLISE DA ALTERAÇÃO DO VALOR DO BENEFÍCIO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019**

Luísa Fófano Chudzij<sup>1</sup>

### **Resumo**

O presente artigo se dispõe a analisar a pensão por morte, enquanto instrumento de política pública previdenciária. A partir da Emenda Constitucional nº 103/2019, variadas foram as modificações quanto ao regramento de tal benefício, inclusive em relação ao valor mensal pago aos dependentes do segurado. Com base nesse contexto, a pesquisa objetiva examinar a reforma da previdência, em especial, a alteração no cálculo do benefício da pensão por morte, com respaldo na teoria dos fluxos múltiplos, de John Kingdon. Para a investigação, utilizou-se o método dedutivo e uma abordagem qualitativa, com pesquisa bibliográfica, legislativa e documental. A partir da identificação de cada um dos fluxos foi possível verificar a abertura de uma janela de oportunidade que culminou com a promulgação da Emenda Constitucional 103/2019 e consequente alteração do regramento previdenciário. Especialmente em relação ao benefício da pensão por morte, tal metodologia de análise permitiu compreender as dinâmicas por detrás da alteração no cálculo, sobretudo, aquelas de natureza política, haja vista que a confluência de interesses entre o Executivo e o Legislativo foi preponderante para a aprovação do projeto.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas; Direito Previdenciário; Benefícios; Pensão por morte.

## **DEATH PENSION IN LIGHT OF THE MULTIPLE STREAMS THEORY: ANALYSIS OF THE CHANGE IN BENEFIT VALUE WITH CONSTITUTIONAL AMENDMENT 103/2019**

### **Abstract**

This article aims to analyze the death pension benefit as an instrument of social security public policy. Since Constitutional Amendment No. 103/2019, several changes have been made to the regulation of this benefit, including regarding the monthly amount paid to the dependent(s) of the insured. Based on this context, the research aims to examine the pension reform, in particular, the change in the calculation of the death pension benefit, supported by John Kingdon's multiple streams theory. For the investigation, were used the deductive method and qualitative approach, with bibliographic, legislative and documentary research. By identifying each of the streams, it was possible to verify the opening of a window of opportunity that culminated in the promulgation of Constitutional Amendment 103/2019 and the consequent change in the social security rules. Especially in relation to the death pension benefit, this

<sup>1</sup> Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná (2024-2028). Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná (2022-2024).

analysis allowed to understand the dynamics behind the change in the calculation, especially those of a political nature, given that the confluence of interests between the Executive and the Legislative was decisive for the approval of the Project.

**Keywords:** Public Policies; Social Security Law; Benefits; Death Pension.

## 1 INTRODUÇÃO

A expressão “política pública” é polissêmica e, por isso, análogos termos são utilizados para conferir significado a institutos diferentes. A literatura sobre *policy analysis* diferencia a política em três dimensões: *polity*, *politics* e *policy*.

O vocábulo *polity* se refere ao âmbito das instituições, ou seja, ao ambiente político-institucional no qual os processos sociais ocorrem. Já a expressão *politics* diz respeito ao processo/dinâmica política. Por fim, o termo *policy* está relacionado à orientação política, isto é, “essa dimensão de ‘política’ é a mais concreta e a que tem relação com orientações para a decisão e ação” (Secchi, 2016, p. 01).

Na literatura nacional, Maria Paula Dallari Bucci evidencia que as políticas públicas são os “[...] programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (Bucci, 2002, p. 241). Enquanto que Kanayama compreende as políticas públicas como “[...] um conjunto de programas e ações governamentais com vista a atender aos preceitos constitucionais [...]” (Bucci, 2002, p. 241).

Nesse sentido, a previdência social é uma política pública que “[...] foi criada pelo governo como um mecanismo de proteção social e distribuição de renda, além de ser considerada como um fator de desenvolvimento socioeconômico de muitos municípios brasileiros” (Bucci, 2002, p. 241). Dentro desse contexto protetivo securitário, a pensão por morte se destaca como um benefício relevante ao garantir a proteção dos dependentes em caso de falecimento do segurado. Todavia, o advento da Emenda Constitucional nº 103/2019 provocou alterações no regramento previdenciário, com impactos em variados benefícios, dentre os quais a pensão por morte.

Tendo como base um método dedutivo, para além da discussão teórica, o artigo em apreço tem como objeto de estudo o benefício da pensão por morte. O objetivo geral do trabalho é examinar a alteração no cálculo desse benefício, com respaldo na teoria dos fluxos múltiplos, de John Kingdon (2014).

Elencou-se esse modelo teórico como fio condutor para a compreensão e análise da alteração no cálculo da renda mensal inicial da pensão por morte com o advento da Emenda Constitucional nº 103/2019. Isso porque sua construção teórica prevê que o surgimento de uma política pública se dá a partir da confluência de três fluxos, que são relativamente independentes entre si: fluxo dos problemas, das soluções e da política.

Sendo assim, esta pesquisa analisa, em um primeiro momento, as previsões legais referentes ao benefício da pensão por morte constantes nos diplomas legais desde a Constituição Federal de 1988 até a Emenda Constitucional nº 103/2019. O objetivo é identificar as principais alterações ocorridas ao longo dos anos, com ênfase na forma de cálculo da renda mensal inicial. Em seguida, sob a luz da teoria dos fluxos múltiplos de Kingdon (2014), examinam-se as dinâmicas políticas que ampararam a alteração do cálculo da pensão por morte promovida pela referida Emenda Constitucional.

## 2 PREVIDÊNCIA SOCIAL E BENEFÍCIO DA PENSÃO POR MORTE

A Constituição de 1988 é caracterizada por preconizar a proteção aos direitos fundamentais previstos no artigo 5º (Brasil, 1988), os quais são tidos como elementos “[...] indissociáveis do Estado Social e Democrático de Direito, pois exercem uma função limitativa do poder e, ao mesmo tempo, uma função legitimadora do Estado e da Constituição [...]” (Schier, 2002, p. 30-31).

Partindo de uma perspectiva jurídica, os direitos fundamentais podem ser compreendidos como direitos de todos os homens, decorrentes da própria humanidade (Schier, 2002, p. 29). Além do mais, “[...] apresentam-se como um catálogo aberto que admite a inserção de novos direitos, bem como a modificação do conteúdo daqueles já assim consagrados, a partir do diálogo com a sociedade” (Schier, 2002, p. 30).

No Brasil, os direitos fundamentais assumem essa configuração em razão do disposto no art. 2º, § 2º, da Constituição Federal (Brasil, 1988). Por esse motivo, não se restringem ao rol previsto no artigo 5º, podendo também ser encontrados em outros dispositivos constitucionais, em tratados internacionais e no próprio sistema constitucional, sob a forma de direitos fundamentais implícitos (Schier, 2002, p. 30).

Dentre os direitos fundamentais, destacam-se os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal, que incluem educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, bem como assistência aos desamparados (Brasil, 1988). Esses direitos, classificados como direitos fundamentais de segunda geração, estão intimamente relacionados aos direitos prestacionais do Estado perante os indivíduos. Por reclamarem a atuação estatal para a efetivação de políticas públicas de enfrentamento de problemas sociais, são também conhecidos como direitos positivos.

A previdência social, enquanto direito fundamental social, integra a seguridade social. Segundo o artigo 1º, da Lei 8.212/1991, “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil, 1991 a). Desse modo, a seguridade social consiste em um conjunto de ações e políticas públicas voltadas à proteção social dos cidadãos. Em relação ao direito à previdência social, pode-se conceituá-lo como uma:

[...] política pública que busca conceder benefício monetário às pessoas para substituir a renda do trabalhador contribuinte quando ele perde a capacidade de trabalho, seja por doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário ou mesmo a maternidade e a reclusão, mediante a contribuição financeira de beneficiários diretos, empresas e do Estado (Brasil, 2024).

Impende salientar que o direito à previdência social está previsto no artigo 201 da Constituição Federal, que prescreve que sua organização ocorrerá sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória (Brasil, 1988).

Um dos instrumentos para a concretização das políticas públicas previdenciárias

é o benefício da pensão por morte. Este corresponde a um “benefício destinado aos dependentes do segurado empregado, empregado doméstico, trabalhador avulso, contribuinte individual ou contribuinte facultativo em razão de seu falecimento ou de sua morte presumida” (Brasil, 2023).

Desde o seu surgimento – com o primeiro diploma a tratar da concessão por pensão por morte sendo o Decreto nº 3.724/1919, relativo à Lei de Acidentes de Trabalho (Brasil, 1919) -, o instituto passou por diversas modificações e restrições em sua regulamentação. No entanto, é o Decreto nº 4.682/1923, conhecido como Lei Eloy Chaves, que é amplamente reconhecido como o marco inaugural da previdência social no Brasil.

Para fins deste artigo, ainda que sua origem remonte a períodos anteriores, adota-se como ponto de partida analítico a Constituição Federal de 1988. O benefício da pensão por morte foi previsto no artigo 201, inciso V, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), contudo, essa norma não especificava quais seriam os dependentes beneficiários. Isso somente ocorreu posteriormente, por meio do legislador ordinário, que explicitou, por intermédio do artigo 16 da Lei 8.213/91, quais seriam os beneficiários do Regime Geral de Previdência Social. À época, o valor do benefício corresponderia, segundo o artigo 75:

a) [...] 80% (oitenta por cento) do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou a que teria direito, se estivesse aposentado na data do seu falecimento, mais tantas parcelas de 10% (dez por cento) do valor da mesma aposentadoria quantos forem os seus dependentes, até o máximo de 2 (duas); b) 100% (cem por cento) do salário-de-benefício ou do salário-de-contribuição vigente no dia do acidente, o que for mais vantajoso, caso o falecimento seja consequência de acidente do trabalho (Brasil, 1991 b).

Em 1995, com o advento da Lei 9.032, houve uma alteração na alíquota: o valor mensal da pensão por morte, inclusive a decorrente de acidente do trabalho, passou a consistir numa renda mensal correspondente a 100% (cem por cento) do salário de benefício (Brasil, 1995). Assim, houve o estabelecimento do “[...] caráter nitidamente substitutivo da renda do trabalhador no que diz respeito ao benefício pensão por morte” (Brasil, 1995). Além disso, esse diploma legal também realizou uma mudança na questão da acumulação de benefícios e no rol de dependentes do segurado constante no artigo 16, da Lei 8.213/91 (Brasil, 1991 b). Isso porque:

Até a edição do novo diploma legal em 1995, era lícito ao segurado a designação de qualquer pessoa a sua escolha para a percepção de pensão por morte em caso de seu falecimento, se menor de 21 anos e maior de 60 anos e desde que não existissem dependentes de classes anteriores. A pessoa designada, porém, foi retirada do rol de dependentes. Nas outras categorias, a Lei nº 9.032/1995 trouxe a necessidade de ausência de emancipação do filho ou do irmão do segurado para que subsistisse a sua qualidade de dependente (Mussi; Ferreira, 2021, p. 251).

Em 1997, com a Lei 9.528, houve uma alteração no tocante à data de início do pagamento do benefício da pensão por morte, que passou a ser contada: “[...] I - do óbito, quando requerida até trinta dias depois deste; II - do requerimento, quando requerida após o prazo previsto no inciso anterior; III - da decisão judicial, no caso de morte presumida” (Brasil, 1997).

A legislação também promoveu, de maneira sutil, uma modificação na forma de cálculo do benefício, ao estabelecer que o valor da pensão por morte corresponderia a 100% da aposentadoria que o segurado recebia, ou daquela a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data de seu falecimento (Brasil, 1997). Além do mais, promoveu alterações quanto à perda da qualidade de segurado, ao dispor que a pensão por morte não seria devida aos dependentes do segurado cujo instituidor tivesse perdido essa condição antes do óbito, salvo se já estivessem preenchidos os requisitos para a percepção de aposentadoria (Brasil, 1997).

Com a Medida Provisória 664/2014 (Brasil, 2014) e, posteriormente, com sua conversão na Lei 13.135/2015 (Brasil, 2015), ocorreram importantes alterações quanto à concessão e manutenção do benefício da pensão por morte. Dentre as principais mudanças introduzidas, destacam-se a exclusão do direito ao benefício para o condenado por crime doloso que tenha resultado na morte do segurado; a instituição de uma tabela de duração do benefício conforme a idade do cônjuge supérstite; a exigência de um período contributivo mínimo (carência) de dois anos, salvo em situações específicas; e a fixação de um tempo mínimo de casamento ou união estável (2 anos), exceto nos casos de morte decorrente de acidente ou de invalidez do cônjuge (Brasil, 2014).

Além disso, houve uma tentativa de alteração no cálculo do valor da pensão por morte, que passaria a corresponder a 50% do valor da aposentadoria recebida pelo segurado, ou da aposentadoria a que teria direito, acrescido de cotas individuais de 10% desse valor para cada dependente, até o máximo de cinco (Brasil, 2014). Todavia, tal previsão foi suprimida quando da conversão da referida Medida Provisória na Lei 13.135/2015, mantendo-se o pagamento da pensão no valor correspondente a 100% da aposentadoria que o segurado recebia, ou da que teria direito caso estivesse aposentado por invalidez na data do óbito.

Sendo assim, a Lei 13.135/2015 consignou a necessidade de trânsito em julgado da condenação por crime doloso; instituiu a perda do direito à pensão por morte para o cônjuge ou companheiro(a) caso comprovada simulação ou fraude no casamento ou na união estável, ou que tais uniões tenham sido formalizadas exclusivamente para a obtenção do benefício previdenciário; determinou que o benefício seria pago por apenas quatro meses se o segurado não tivesse contribuído por pelo menos 18 meses ou se o casamento ou união estável tivesse iniciado há menos de dois anos antes do óbito do segurado; dentre outras alterações (Brasil, 2015).

Mas foi com a Emenda Constitucional nº 103/2019 – resultado da PEC 06/2019 - que modificações sensíveis ocorreram. Dentre as principais, observa-se o valor da cota familiar, a forma de cálculo de benefício e as novas regras de cálculo em caso de acumulação de pensão por morte com aposentadoria.

Até a data da publicação da EC nº 103/2019, o valor da pensão era, como já exposto, de 100% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data do seu falecimento, conforme

previsão da Lei 8.213/91 (Brasil, 1991 b). Todavia, com a nova redação, a pensão por morte passou por uma redução em sua alíquota.

De acordo com o art. 23 da EC nº 103/19, o valor da pensão por morte passou a corresponder a uma cota familiar de 50% da aposentadoria que o segurado recebia, ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente (antiga aposentadoria por invalidez), acrescida de 10% por dependente, até o limite máximo de 100% (Brasil, 2019 a). Contudo, na hipótese de existência de dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão mantém-se integral, ou seja, corresponde a 100% da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito na data do óbito, nos termos dispõe o §2º, do art. 23, da EC nº 103/19 (Brasil, 2019 a).

A forma de cálculo da aposentadoria por incapacidade permanente também passou por alterações. A partir da Emenda, deixou de ser de 100% do salário de benefício (baseado numa média aritmética de 80% dos maiores salários de contribuições apurados a partir de 1.º de julho de 1994 até a data da aposentadoria), passando a ser de 60% do salário de benefício (baseado na média de todos os salários de contribuição apurados a partir de 1º de julho de 1994), acrescido de mais 2% para cada ano que ultrapassar 20 anos de contribuição para homem e 15 para mulher, exceto quando decorrente de acidente de trabalho, doença profissional ou doença do trabalho (Brasil, 2019a).

Outras alterações advindas com a Emenda incluem a vedação ao reembolso das cotas de pensão aos demais beneficiários quando um deles deixar de possuir a condição de dependente para fins previdenciários (anteriormente, o valor correspondente era redistribuído entre os dependentes remanescentes). Também passou a ser proibida a acumulação de mais de uma pensão por morte decorrente de cônjuge ou companheiro no âmbito do RGPS, exigindo-se a opção pelo benefício mais vantajoso, salvo nos casos de cargos acumuláveis. Ademais, foi instituída a possibilidade de acumulação entre pensão por morte e aposentadoria, porém condicionada ao recebimento integral de apenas um dos benefícios, com a aplicação de redutores sobre o outro; dentre outras modificações (Brasil, 2019 a).

Conforme demonstrado, o benefício da pensão por morte, desde a Constituição de 1988, passou por variadas alterações e, inclusive, retrocessos. Esse aspecto torna-se particularmente evidente ao observar a mudança na finalidade da pensão por morte: enquanto anteriormente o benefício tinha um caráter substitutivo da renda do trabalhador, após a Emenda, passou a ser compreendido exclusivamente como um auxílio à família.

Em razão disso, a próxima seção tem como objetivo examinar a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 103/2019 no cálculo da renda mensal inicial do benefício da pensão por morte, utilizando-se como referencial teórico a teoria dos fluxos múltiplos de John Kingdon (2014).

A redução significativa do valor desse benefício impacta diretamente a vida dos dependentes, podendo comprometer seu propósito original e justificador. Anteriormente considerado um instrumento de justiça social, o benefício da pensão por morte passou a ser compreendido apenas como uma ajuda financeira temporária aos dependentes do segurado (Mussi; Ferreira, 2021, p. 267). Por isso, questiona-se: quais foram as motivações para esse retrocesso? Como essa agenda política foi formada? Qual discurso político sustentou a expressiva diminuição no valor? Esses e outros questionamentos serão explorados na seção seguinte.

### 3 ANÁLISE DA ALTERAÇÃO DO VALOR DO BENEFÍCIO DA PENSÃO POR MORTE PELA EC 2013/2019 À LUZ DA TEORIA DOS FLUXOS MÚLTIPLOS

As políticas públicas podem ser examinadas a partir de variadas abordagens teóricas, como a teoria do equilíbrio pontuado, a teoria das coalizões de defesa, a teoria dos fluxos múltiplos, dentre outras. Nesse contexto, o presente artigo se propõe a examinar a alteração do valor do benefício da pensão por morte, introduzida pela Emenda Constitucional nº 103/2019, com base na teoria dos fluxos múltiplos, desenvolvida por John W. Kingdon (2014).

Para Kingdon, as agendas políticas são formadas e modificadas como “resultado da convergência de três fluxos: problemas (*problems*), soluções ou alternativas (*policies*) e política (*politics*)” (Capella, 2007, p. 89). A teoria preocupa-se com a maneira como os problemas ganham visibilidade (agenda) e como as possíveis escolhas políticas (alternativas) são especificadas. Para essa teoria, há três fluxos a serem analisados: fluxos de problema, fluxo de solução e fluxo de política, os quais são operam de forma relativamente autônoma e independente.

Nesse sentido, o fluxo de problema diz respeito às questões tidas como relevantes pelos indivíduos, moldadas com base em suas crenças. Assim, “o modelo analisa porque questões são compreendidas como problemas e por que esses mesmos problemas passam a fazer parte da agenda governamental” (Teixeira; Ornelas, 2018, p. 06).

Já o fluxo de solução refere-se ao conhecimento e às perspectivas construídas em torno de um problema de política, englobando as alternativas e propostas desenvolvidas nas comunidades políticas. Nesse fluxo, são identificadas as possíveis soluções e opções de ação (*policy alternatives*) para os problemas identificados (Teixeira; Ornelas, 2018). Por sua vez, o fluxo de política diz respeito ao discurso político e às dinâmicas de poder, sendo determinado pelo resultado das eleições, representando a política em seu sentido mais estrito (Shaw, 2018). Seria influenciado por três elementos: clima favorável, organização das forças políticas e mudanças em posições estratégicas dentro da estrutura do governo (Teixeira; Ornelas, 2018, p. 07).

A convergência entre os três fluxos origina a chamada “janela de oportunidades” ou *policy window*. Afinal, “[...] existem três fluxos de relativa autonomia entre si (ainda que manifestem influências uns sobre os outros) que determinarão a formação de uma agenda para a formulação e ou implementação de uma política pública” (Dionísio, 2022, p. 73). Logo, segundo Kingdon (2014):

*A policy window é uma oportunidade para os defensores de propostas empurrarem suas soluções previamente elaboradas, ou para atrair a atenção para os seus problemas específicos. [...] esses defensores gravitam em torno do governo com suas soluções à mão, à espera de problemas para encaixá-las, aguardando um desenrolar do fluxo político que possam usar a seu favor. Às vezes, a janela se abre de forma bastante previsível. [...] Em outras vezes, isso acontece de forma imprevisível. Empreendedores de políticas devem estar preparados, com a sua proposta pronta, seu problema específico bem fundamentado, para aproveitar quando a oportunidade passar por eles (KINGDON, 2014, p. 165, tradução nossa).*

Os estudos de Kingdon sobre os fluxos múltiplos contribuem para a análise de políticas públicas ao esclarecer a maneira como se dá a formação da agenda governamental e o processo de tomada de decisão. Afinal, [...] é na decisão que se torna possível alcançar de modo analítico, e não meramente normativo, quais são os reais atores envolvidos, quais são seus interesses e como eles agem politicamente para tanto” (Dionísio, 2022, p. 67).

Por isso, este artigo pretende examinar cada um desses três fluxos políticos no contexto da alteração no cálculo do benefício da pensão por morte, introduzida pela Emenda Constitucional nº 103/2019. Isso porque é a partir da confluência desses três fluxos que uma janela de oportunidades se abre, em um processo denominado de “*coupling*”, que culmina na tomada de decisão pelos atores envolvidos.

O *fluxo dos problemas*, entendido como o motivo pelo qual determinadas questões passam a ser reconhecidas como problemas públicos e ingressam na agenda governamental, pode ser identificado no contexto da alteração do valor da pensão por morte introduzida pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

Ao se examinar a PEC 06/2019, encaminhada pelo Poder Executivo Federal à Câmara dos Deputados em 20 de fevereiro de 2019, é possível identificar elementos característicos do fluxo dos problemas. Na exposição de motivos da proposta, observa-se a indicação inicial de que “o modelo atual das regras atuariais e de acesso a benefícios previdenciários, se tornaram rígidos em sua alteração, mas estas políticas públicas não atenderam aos princípios constitucionais de igualdade e distribuição de renda [...]” (Brasil, 2019 b, p. 2). Além disso, a proposta explicita a existência de problemas fiscais e orçamentários, bem como déficits no sistema previdenciário, como forma de justificar a necessidade de revisão das regras previdenciárias.

Em relação à alteração específica relacionada à pensão por morte há o apontamento do seguinte problema:

Deterioração da relação entre contribuintes e beneficiários. Atualmente, a relação estimada é de dois contribuintes para cada beneficiário de aposentadoria e pensão por morte. Projeções dessa relação para futuro apontam para uma redução dessa relação para 1 por volta da década de 2040 e, a partir da década de 2050, para abaixo de 1, ou seja, deverão existir mais beneficiários do que contribuintes para a previdência. Mesmo que se reduza muito a informalidade, ainda teremos uma relação bem mais desfavorável que a atual” (Brasil, 2019b, p. 7).

Após a identificação do fluxo dos problemas, passa-se à caracterização do *fluxo de soluções*, sem que isso implique qualquer hierarquia de importância entre os dois. No caso em análise, o fluxo de soluções corresponde às propostas de alteração do regramento previdenciário. A PEC 06/2019 apresenta diversas dessas propostas. No que se refere especificamente ao benefício da pensão por morte, destacam-se, a título exemplificativo, as seguintes passagens:

70. Em relação à pensão por morte, propõe-se alterar o cálculo do valor do benefício, que na legislação vigente é fixado em 100% do valor da

aposentadoria que o segurado recebia ou da que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, e não há reversão das cotas dos dependentes que perdem esta condição. Na proposta ora apresentada, o valor da pensão por morte será equivalente a uma cota familiar de 50% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou da que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10 pontos percentuais por dependente até o máximo de 100%, ficando vedada a reversão das cotas dos dependentes que perderem essa condição. Em caso de morte decorrente de acidente do trabalho, doença profissional ou doença do trabalho, o valor da pensão será de 100% do valor da média aritmética simples de todos os salários de contribuição e das remunerações, utilizadas como base para as contribuições ao RGPS e aos regimes próprios de previdência social de que trata o art. 40 da Constituição, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a competência inicial de contribuição, se posterior àquela data.

71. Como regra transitória, a valer a partir da edição da Emenda até a publicação da lei complementar que fixará os novos critérios e parâmetros ao RGPS, em relação ao acúmulo de aposentadorias e pensões que venha a ocorrer após a entrada em vigor da Emenda, a alteração proposta veda a acumulação de mais de uma aposentadoria e de mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do RGPS. A pensão por morte do RGPS, deixada por cônjuge ou companheiro, poderá ser acumulada com pensão por morte do RPPS ou decorrente das atividades militares (arts. 42 e 142 da Constituição), e com a aposentadoria do RGPS, RPPS ou decorrentes das atividades militares. Na ocorrência dessas hipóteses, será resguardada a percepção integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios acumulados, que estarão sujeitos à aplicação de redutor escalonado por faixas remuneratórias (nos percentuais de 20, 40, 60 e 80%), não havendo direito à percepção de qualquer parcela sobre a faixa excedente a 4 salários mínimos por benefício acumulado (Brasil, 2019b, p. 14).

Por fim, o *fluxo político* corresponde ao discurso e ao ambiente político. Segundo Kingdon (2014), esse fluxo é composto pelo clima político, pela organização das forças políticas e por eventuais mudanças de governo. No contexto da tramitação da PEC 06/2019, observa-se que o ano de 2019 marcou o início do governo do presidente Jair Messias Bolsonaro, situando o Brasil em um momento de transição governamental, favorecendo a abertura do fluxo político. Além do mais, havia clima e articulação política propícios à aprovação da reforma. Na Câmara dos Deputados, o texto-base da proposta foi aprovado por 379 votos favoráveis (74,3%) e 131 contrários (25,7%) (Brasil, 2019c). Já no Senado Federal, a proposta obteve 60 votos favoráveis e 19 contrários (Brasil, 2019d).

Destaca-se, nesse sentido, o discurso político que justificou a proposta da reforma da previdência:

As novas regras para concessão e manutenção de benefícios, além de evitar distorções, corrigir situações que não guardam conformidade com os objetivos da previdência social e promover a convergência com as regras do RGPS, também serão favoráveis à busca do equilíbrio financeiro atuarial dos RPPS, princípio fundamental para a sustentabilidade dos regimes. As medidas propiciarão maior equidade entre os segurados dos regimes próprios de todos os entes federativos, cujo financiamento vem sendo afetado pelas mudanças no perfil demográfico brasileiro, contribuindo para que sua sustentabilidade seja alcançada, sem privar o restante da sociedade dos recursos necessários para o financiamento de políticas públicas essenciais ao crescimento e desenvolvimento do País e para a redução das desigualdades sociais. Entende-se que um dos principais problemas que, atualmente, enfrentam os regimes próprios é a ausência de uma estrutura de financiamento mais adequada e em que haja uma melhor distribuição na imposição de ônus financeiros ao ente instituidor e contribuintes, de tal forma que a correção de rumos passa, necessariamente, por uma expansão das atuais fontes de custeio dos RPPS e pela redefinição das participações, nesse custeio, dos entes, segurados e pensionistas. A Emenda impõe a definição, para todos os regimes próprios, de critérios gerais de responsabilidade previdenciária e organização, contemplando além de modelo de apuração dos compromissos e seu financiamento, arrecadação de contribuições, aplicação e utilização dos recursos, concessão, manutenção e pagamento dos benefícios, fiscalização desses regimes pela União e sujeição aos órgãos de controle interno e externo, conforme será definido por lei complementar a ser prevista no § 1º do art. 40 da Constituição. Dessa forma, possibilitará que o Estado brasileiro possa garantir o pagamento dos benefícios devidos a esses trabalhadores, os servidores públicos, de forma isonômica aos demais, respeitadas as suas capacidades contributivas e a situação jurídica de seus vínculos com o ente federativo (Brasil, 2019b, p. 19).

No tocante à alteração do valor da pensão por morte, o discurso político dominante sustentava que esse benefício não teria como finalidade a manutenção do padrão de vida anteriormente alcançado pelo segurado falecido, mas sim representar apenas um alento temporário para que os dependentes pudessem se reorganizar financeiramente.

Inclusive, nesse contexto, destaca-se que, em dezembro de 2021, posteriormente à aprovação e promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, foi protocolada, junto ao Supremo Tribunal Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.051, que questionava a constitucionalidade da norma responsável por estabelecer os novos critérios de cálculo da pensão por morte. Em junho de 2023, o pedido formulado foi julgado improcedente pelo STF, reconhecendo a constitucionalidade do referido regramento (STF, 2023).

Do exposto, observa-se que a confluência dos três fluxos acima analisados abriu uma janela de oportunidades que acarretou na promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019. Afinal, consoante Kingdon (2014):

A janela de políticas é uma oportunidade para os defensores de propostas promoverem suas soluções preferidas ou chamarem a atenção para seus problemas especiais. De fato, [...], os defensores ficam à espreita dentro e ao redor do governo com suas soluções à mão, esperando que surjam problemas aos quais possam anexar suas soluções, esperando por um desenvolvimento no fluxo político que possam usar a seu favor. Às vezes, a janela se abre de maneira bastante previsível. A renovação programada de um programa, por exemplo, cria uma oportunidade para muitos participantes impulsionarem seu projeto ou preocupação de estimação. Em outras ocasiões, isso acontece de forma bastante imprevisível. Os empreendedores de políticas devem estar preparados, com sua proposta de estimação pronta, seu problema especial bem documentado, para que a oportunidade não passe por eles (Kingdon, 2014, p. 165).

Dessa forma, percebe-se que o avanço da agenda reformista só foi possível em razão da confluência dos três fluxos indicados por Kingdon (2014). A caracterização de cada um desses fluxos evidencia que as decisões políticas, de fato, ocorrem quando há um acoplamento dos elementos “problema”, “solução” e “política”, configurando a abertura de uma janela de oportunidades - nesses momentos, os formuladores de políticas públicas adotam determinadas propostas em detrimento de outras.

Além do mais, a análise empreendida revela mais do que a simples identificação de cada um dos fluxos. Demonstra que a reforma da previdência, como um todo, foi mais do que um mero ajuste técnico ou fiscal. Trata-se também de um fenômeno político, no qual forças sociopolíticas se articularam para legitimar transformações que acabaram por impactar, de forma desproporcional, os grupos mais vulneráveis.

O referencial teórico de Kingdon (2014) possui algumas limitações analíticas, como por exemplo, a identificação das consequências de longo prazo das decisões decorrentes da confluência dos três fluxos. Não obstante, constitui uma ferramenta importante para compreender o processo decisório em sua complexidade, permitindo verificações multidimensionais, com o intuito de clarificar a lógica política por detrás do processo de tomada de decisão nas políticas públicas.

#### 4 CONCLUSÃO

A teoria dos fluxos múltiplos, de John Kingdon (2014), foi elencada como fio condutor teórico e metodológico para a compreensão da reforma da previdência, em especial da alteração no cálculo do benefício da pensão por morte, promovida pela Emenda Constitucional nº 103/2019. A partir da identificação dos três fluxos - de problemas, de solução e de política -, foi possível observar a abertura de uma janela de oportunidade que culminou na promulgação da EC nº 103/2019 e na consequente modificação do regramento previdenciário.

Especificamente no que diz respeito à pensão por morte, a aplicação da referida metodologia permitiu vislumbrar as dinâmicas por detrás da alteração no cálculo, sobretudo aquelas de natureza política, tendo em vista que a confluência de interesses

entre o Poder Executivo e o Legislativo foi determinante para a aprovação do projeto.

A pensão por morte, enquanto benefício previdenciário destinado aos dependentes do segurado em razão de seu falecimento ou morte presumida, passou por diversas e profundas alterações ao longo dos anos. No entanto, foi com a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019 que a forma de cálculo do benefício sofreu uma expressiva alteração.

Logo, retomando as perguntas realizadas ao fim da primeira seção, verificou-se que a aplicação da teoria de John Kingdon (2014) auxiliou na consecução das respostas e no entendimento de como essa agenda política foi formada à época.

Não por acaso, destaca-se o protagonismo do campo político, responsável por diagnosticar que determinada situação poderia ser considerada um problema público, passível de enfrentamento por meio de uma política pública em um contexto específico. São as escolhas políticas, fundamentadas em coalizões sociopolíticas, que promovem alterações fáticas. A reforma da Previdência é um exemplo claro desse processo.

A partir do discurso político, com a indicação dos problemas e levantamento de alternativas, aliado a um clima favorável e à mudança de governo, a Emenda Constitucional nº 103/2019 foi rapidamente promulgada, promovendo profundas alterações no regramento previdenciário, especialmente no benefício da pensão por morte. Desse modo, a referida Emenda se apresenta como um produto do entrelaçar das três dimensões da política: o conteúdo concreto das decisões (*policy*) resultou do processo político (*politic*) que ocorreu dentro do ambiente político-institucional (*polity*).

## REFERÊNCIAS

BRASIL, **Constituição Federativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 3.724**, De 15 de janeiro de 1919. Regula as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1919. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3724-15-janeiro-1919-571001-publicacaooriginal-94096-pl.html>. Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 4.682**, de 24 de janeiro de 1923. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1923. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/dpl4682-1923.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4682-1923.htm). Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103**, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, 2019 a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.212**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, 1991, a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8212rep.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212rep.htm). Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.213**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, 1991 b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm). Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. **Lei 9.032**, de 28 de abril de 1995. Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9032.htm#art3](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9032.htm#art3). Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.528**, de 10 de dezembro de 1997. Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9528.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9528.htm). Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.135**, de 17 de junho de 2015. Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 de junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13135.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13135.htm). Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória nº 664**, de 30 de dezembro de 2014. Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e a Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003. Brasília, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv664.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv664.htm). Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Pensão por morte**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/direitos-e-deveres/pensoes/pensao-por-morte>. Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Previdência social**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://encurtador.com.br/hAHX>. Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 06, de 2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019 b. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1712467&filename=Tramitacao-PEC%206/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712467&filename=Tramitacao-PEC%206/2019). Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Veja como os deputados votaram no texto-base da reforma da Previdência**. Brasília, 2019 c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/562099-veja-como-os-deputados-votaram-no-texto-base-da-reforma-da-previdencia/>. Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Reforma da Previdência: como votaram os senadores, com relação ao texto principal, em segundo turno**. Brasília, 2019 d. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/22/reforma-da-previdencia-como-votaram-os-senadores-com-relacao-ao-texto-principal-em-segundo-turno>. Acesso em: 01 nov. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

CAPELLA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

DIONÍSIO, Cristiano. Análise do vale do genoma à luz da teoria dos fluxos múltiplos. **Revista de Estudos em Organizações e Controladoria – REOC**, Irati, Unicentro, v. 2, dez. 2022. Disponível em: <https://revistas.unicentro.br/index.php/reoc/article/view/7393>. Acesso em: 01 nov. 2025.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. **Direito, política e consenso: a escolha eficiente de políticas públicas**. 2012. 226 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28946/R%20-%20T%20-%20RODRIGO%20LUIS%20KANAYAMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 01 nov. 2025.

KINGDON, J. K. **Agendas, alternatives, and public policies**. Harlow: Pearson, 2014.

MUSSI, Cristiane Miziara; FERREIRA, Carlos Vinicius Ribeiro. Evolução ou retrocesso do benefício pensão por morte ao longo dos 30 anos do advento da Lei 8.213/91? In: PASSOS, Fabio Luiz dos; RUBIN, Fernando; TRICHES, Alexandre Schumacher. **30 anos de seguridade social no Brasil: Estudos alusivos aos 30 anos das Leis 8.212/91 e 8213/91**. Curitiba: IBDP, 2021. Disponível em: <https://l1nq.com/6ySVY>. Acesso em: 01 nov. 2025.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na Administração pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SHAW, R. D. Examining arts education policy development through policy frameworks. **Arts Education Policy Review**, p. 1-13, 2018.

SILVA, Lara Lúcia da; COSTA, Thiago de Melo Teixeira da; SILVA, Edson Arlindo. Gestão Social da Previdência Social Brasileira como Política Pública de Desenvolvimento Socioeconômico. **Revista Nau Social**, v. 5, n. 9, p. 67-81, novembro 2014/abril 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31258/18625>. Acesso em: 01 nov. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADIN 7.051**. Relator Ministro Roberto Barroso. Brasília, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359738196&ext=.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2025.

TEIXEIRA, Maria Gracinda Carvalho; ORNELAS, Antonio Lima. Formulação De Política Pública De Saúde: análise do projeto teias à luz do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre [online], v. 24, n. 1, p. 179-207, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.201.66388>. Acesso em: 01 nov. 2025.

Data de submissão: 28 jan. 2025. Data de aprovação: 15 set. 2025.