



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

ANNA CLARA MEDINA COELHO GALDINO

**Frente Parlamentar Mista em Defesa da Indústria Brasileira de
Bebidas**

Brasília 2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais, Mariza e Cleto, que me apoiaram em todas as escolhas que fiz, que investiram e acreditaram em mim, para que esse momento pudesse ocorrer.

Agradeço à minha irmã, Júlia, por me apoiar nos momentos difíceis; ao Matheus, por me apoiar e sempre ajudar na elaboração dos gráficos e na formatação; e às minhas amigas, Lanna e Izabela por me auxiliarem sempre que as dúvidas bateram.

Agradeço à AFREBRAS, por ter tido a oportunidade de trabalhar com eles, e em especial, à Ana Cláudia Junqueira, por toda a atenção dada, e por ter fornecido os dados necessários para que esse projeto fosse feito; ao meu orientador, Rafael Silveira e Silva, que me estimulou a utilizar minha experiência profissional no projeto.

Por fim, agradeço a todos que de alguma forma me ajudaram a chegar até aqui.

Resumo

O presente trabalho se trata de um estudo de caso, com pesquisa participante, sobre a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Indústria Brasileira de Bebidas e sua relação com a entidade do terceiro setor, que fomentou a sua criação, e que a coordena, Associação dos Fabricantes de Refrigerantes do Brasil – AFREBRAS. O objetivo do projeto é analisar a frente, desde sua criação, até o momento de atuação, com acesso à informações dos bastidores, para compreender sua importância dentro do setor de bebidas.

Palavras chave: Frente Parlamentar Mista em Defesa da Indústria de Bebidas do Brasil; AFREBRAS; Refrigerantes.

Sumário

1. Introdução	5
2. Revisão de Literatura	7
3. Metodologia	13
4. O Setor de Bebidas	15
5. Frente Parlamentar Mista em defesa da Indústria Brasileira de Bebidas	20
5.1 Inclusão de bebidas no Simples Nacional	25
5.2 Projeto de Lei nº 863 de 2015 – Desoneração da Folha de Pagamento	27
5.3 Medida Provisória nº 690 de 2015	30
6. Considerações Finais	34
7. Bibliografia	37
8. Anexos	39
8.1. Questionário 1 – Características da Frente Parlamentar.....	39
8.2. Questionário 2 – Proposições analisadas.....	41
8.3. Questionário 3 – Frente Parlamentar Estadual	44

1. Introdução

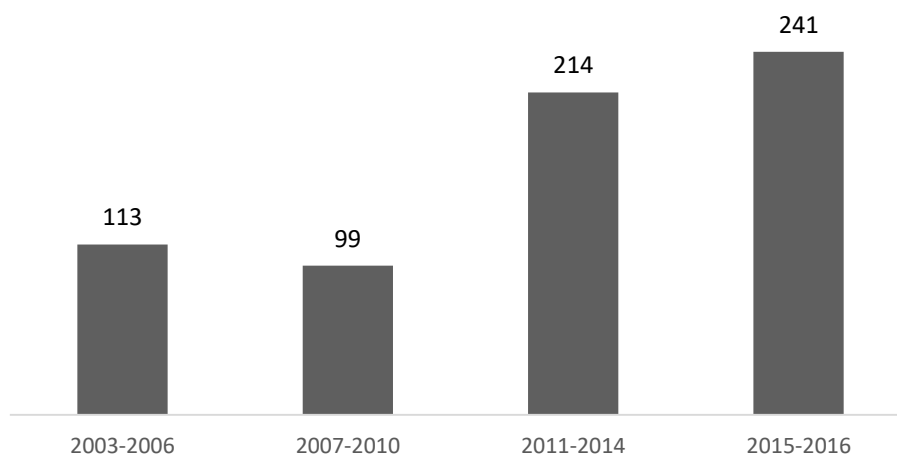
O cenário do Congresso Nacional é marcado pela fragmentação partidária, o que dificulta cada vez mais o diálogo no que tange a deliberação de matérias. Sabe-se, que para a aprovação de matérias é necessário articular com diversos partidos, a fim de alcançar o número necessário de votos para aprovar as pautas.

Por vezes, a articulação entre partidos, ou entre o terceiro setor, junto aos partidos, não é suficiente para assegurar o sucesso destes dentro do jogo político e assim, as frentes parlamentares tem ganhado espaço no processo legislativo.

As frentes parlamentares são grupos, formados por parlamentares, que se unem em torno de uma temática específica. Estas têm atuado como alternativa aos partidos, por reunirem deputados e senadores de diferentes partidos, sobre uma mesma pauta e por isso são consideradas suprapartidárias.

Em 2003, a Câmara dos Deputados passou a reconhecê-las oficialmente, e desde então, observa-se que o número de frentes parlamentares vêm aumentando.

Gráfico 1 – Frentes Parlamentares registradas em cada Legislatura (2003-2016)¹



Fonte: Câmara dos Deputados

Dentro do universo das frentes parlamentares, o estudo pretende analisar o caso da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Indústria Brasileira de Bebidas, que foi

¹ Da Legislatura atual (2015-2018), foram considerados, apenas, os dados até maio de 2016.

lançada a primeira vez em 2013 e renovada em 2015. Ao longo da pesquisa, é possível notar que o objeto em questão passa por mudanças nas suas características, ao longo de sua trajetória.

Antes de entrar na avaliação da frente, é necessário examinar o setor de bebidas, para compreender a circunstância em que a entidade foi idealizada, e por conseguinte, perceber a razão das estratégias utilizadas pela atuação da frente.

Por fim, alicerçado nos exemplos expostos, entender a importância da instituição na conjuntura do setor e ainda, da Federação.

2. Revisão de Literatura

O sistema brasileiro foi definido por Abranches (1988), como sendo presidencialista de coalizão. Esse modelo se caracteriza pela necessidade do Poder Executivo de formar base no congresso para assegurar a governabilidade. Por se tratar de um sistema pluripartidário, para alcançar maioria dentro do Congresso, é necessário que o Executivo forme coalizões com demais partidos. Essa prática somente é viável, pelo fato dos parlamentares, normalmente, seguirem a orientação partidária, situação denominada disciplina partidária.

O regimento interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal asseguram às lideranças prerrogativas que os tornam detentores do poder de agenda. Observa-se então, a elevação do poder das lideranças dentro do Congresso Nacional, e ainda, que este colegiado é essencial para garantir o diálogo entre os Poderes Legislativo e o Executivo.

A força desses dirigentes é mais evidente na Câmara, pois esta reconhece, formalmente, a instituição denominada “Colégio de Líderes”. Nesta Casa, o colegiado se reúne periodicamente para decidir a agenda da semana e fechar o posicionamento dos partidos, referentes à cada matéria. A existência do compromisso semanal exalta a importância das lideranças. Já no Senado, a Ordem do Dia obedece aos critérios de importância e antiguidade (MIRANDA, 2010).

Além do poder de agenda, os líderes são responsáveis pela distribuição de cargos dentro das comissões temáticas, concentrando, cada vez mais, o poder nesse grupo. Ao associar a atuação dos líderes dos partidos, junto ao Executivo e direção nacional da entidade, às prerrogativas concedidas pelos regimentos internos, Miranda (2010) defende que estes detêm o controle sobre as oportunidades determinantes nas carreiras dos Deputados e Senadores.

Posto isso, observa-se que há uma tendência na centralização das decisões e posicionamentos sobre as lideranças. Isso pode ser interpretado como positivo, por poupar que a negociação seja feita com os 513 deputados e 81 senadores; ou negativo, por dificultar a ruptura dentro de partidos, o que torna as negociações “tudo ou nada”, pelo fato dos parlamentares seguirem a orientação da bancada.

Haja vista que os parlamentares dependem de seus líderes para ter oportunidades de autopromoção e para pautar suas agendas, as Frentes Parlamentares surgem como mecanismo alternativo para levar seus interesses à tramitação (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2015).

Ao observar o crescimento desses grupos temáticos e suprapartidários de articulação, em 2003 a Câmara dos Deputados passou a registrá-los e reconhecê-los como Frentes Parlamentares. A regulamentação dessas instituições passou a exigir número mínimo de participantes para fundação, que equivale a 1/3 (um terço) do total de deputados. No Senado, há registros que comprovam a existência de Frentes, mas estas não são reconhecidas formalmente.

Coradini (2010), utiliza-se da definição de Bourdieu e Christin (1990) para determinar que as frentes parlamentares são lançadas para criar espaços de mobilização de opinião. Por ser destinado a formar posicionamentos a respeito de matérias específicas, esta se torna um mecanismo de articulação envolvendo Executivo, Legislativo e sociedade civil.

Esse mecanismo faz-se necessário para evitar a obstrução de agenda dos líderes. Como os líderes detêm o poder de agenda, quando não há interesse em pautar algo, ou por ser polêmico, ou por não haver consenso intrapartidário, ocorre a chamada obstrução de agenda. Essa prática envolve tanto a não inclusão em pauta; quanto a retirada de pauta, feita por meio mecanismos regimentais (INÁCIO, 2009).

A utilização dessa instituição, para distanciar-se do controle das lideranças partidárias e assim, dar andamento às proposições de relevância, rompe com o modelo *top-down* de decisões, em que há a concentração do poder de decisão, sobre o líder partidário (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2015).

A fim de evitar que fossem lançadas frentes, indiscriminadamente, em 2003, a Câmara dos Deputados passou a reconhecer formalmente a instituição. Determinou também, a regulamentação das frentes, passando-se então, a exigir número mínimo para fundação de Frentes Parlamentares.

A imposição de número mínimo de signatários fez com que se manifestasse uma nova característica das frentes, em que se tornou possível classificar os membros como atuantes, àqueles que realmente demonstram interesse na agenda e no tema; e não

atuantes, àqueles que somente assinam o requerimento de fundação, para atingir o número regimental.

A partir desta observação, Coradini (2010) analisa a composição dessas instituições, definindo os membros como atuantes, fundadores e colaboradores. Os membros atuantes são os parlamentares que realmente tem interesse na causa e que articulam com os setores envolvidos, com a finalidade de pautar as matérias de interesse. Os congressistas que apenas assinam, e que não se envolvem com a agenda da Frente, são denominados fundadores. Já os colaboradores, são entidades da sociedade civil ou ex-parlamentares, que articulam, junto à frente, para que sua agenda seja pautada. Pelo fato de haver número mínimo exigido para criação da instituição, o número de parlamentares realmente envolvidos com a pauta é muito inferior ao número de não atuantes.

A atuação dessas frentes e bancadas viabiliza pautar as demandas sem estas serem coordenadas pelas lideranças. Quanto à influência das frentes, esta é diretamente relacionado à visibilidade do seu tema ou ao nível de importância do tema dentro da sociedade civil (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2015).

De acordo com Coradini (2010), os membros que são atuantes em frentes temáticas, teoricamente, detêm maior conhecimento sobre assunto e normalmente, ganham destaque nas discussões sobre as matérias dessa agenda. Quando não possuem o conhecimento necessário, recorrem às instituições da sociedade civil, que possuem conhecimento e interesse, para que estas os auxiliem quanto ao déficit informacional.

Sobre o arranjo dessas organizações, estas possuem coordenadores, que normalmente são os responsáveis por conduzir e realmente desempenhar papel de ator chave no que tange às temáticas de interesse do setor representado. Como o coordenador toma a frente dos trabalhos, a tendência é de que ele ganhe maior visibilidade dentro do tema. Araújo, Testa e Silva (2015) afirmam que o normal, é que este ator ganhe maior importância dentro da articulação, e a frente pode vir a ficar em segundo plano.

Em relação ao caráter da frente, Coradini (2010) as categoriza como sendo de interesse setorial e de valores morais. O custo de não participar de frentes de cunho moral é mais elevado, pois há a cobrança por parte da sociedade civil. Assim, não entrar

em uma frente dessa categoria leva os eleitores a questionem a postura dos parlamentares.

Uma característica geral das frentes parlamentares é que a participação é sempre um investimento em relação à expertise. A especialização, decorrente da atuação sobre um mesmo tema, acarreta no que Coradini (2010), Araújo, Testa e Silva (2015) defendem, que o porta-voz da frente torna-se *key-player* nas negociações que lidam com proposições de importância.

As bancadas de representação setorial têm papel fundamental na interação entre o grupo de interesse, da sociedade civil, e os poderes. A competência sobre a agenda, associada à relevância do dirigente da frente, leva-o a ser convidado para articular os interesses do setor, nos poderes Executivo e Legislativo, retomando à ideia de porta-voz.

Em razão da expectativa de ascensão, muitas vezes, o cargo está diretamente ligado aos parlamentares com menor poder político. Essa característica pode estar ligada ao fato de acreditarem que este é um meio que pode promover a imagem do parlamentar, independente da orientação do diretório central do partido.

Conhecendo as limitações dos partidos políticos, os congressistas buscam meios alternativos para manter o diálogo com a sociedade. Os grupos do terceiro setor, mais organizados buscam mecanismos alternativos como forma de manter a proximidade com congressistas, para que eles defendam seus interesses.

No que concerne à participação da sociedade civil, em conjunto com essas instituições, observa-se que elas são utilizadas como meio para exercer o *lobby*. O *lobby* pode ser entendido como ação na dinâmica deliberativa dentro do poder de legislar, e a utilização de informações, para tentar influenciar a os parlamentares (SANTOS, 2014)¹.

Sobre a representação de interesses na arena legislativa, Manoel L. Santos (2014)² analisa que as comissões temáticas vêm ganhando importância na relação terceiro setor-parlamentares. Essa tendência se justifica por três vias: matérias de interesse do Executivo costumam ir ao Plenário, e este habitualmente alcança sucesso; e comissões não possuem tanta visibilidade, o que reduz o custo do parlamentar ao se posicionar (SANTOS, 2014) ¹.

No Brasil, verifica-se que o *lobby* costuma ser uma relação construída entre os grupos de pressão do terceiro setor, e indivíduos do congresso. São raros os casos em que a relação se dá com partidos (ARAÚJO; SILVA, 2016). Dessa forma, nota-se que a utilização das frentes como forma de praticar a influência altera essa tendência do sistema brasileiro.

O estudo de Santos (2014)² demonstra que o ambiente legislativo está cada vez mais competitivo, contando com mais representantes de organizações da sociedade civil cadastradas na casa. Esse cadastro é necessário para ter acesso às dependências das Casas.

Ainda com base nesses cadastros, é possível observar que as representações sindicais e de associações livres são as que mais crescem. Esses dados demonstram que a disputa de interesses vem saindo da esfera do Executivo, se apresentando também na esfera do Legislativo. O que retoma à ideia de Santos (2014)¹, a respeito do custo do *lobby*, que é menor no Legislativo.

Quanto ao *lobby* em si, Santos (2014)¹ define variáveis para analisar o sucesso da indústria na influência dos poderes. Para o autor, o sucesso da indústria independe se a o chefe do Governo é de esquerda ou de direita, pelo fato do desenvolvimento econômico sempre ser uma prioridade. Como as indústrias estão diretamente ligadas a esse desenvolvimento, contanto que não tentem alterar o *status quo*, ou interferir em proposições, fazendo oposição ao Executivo, este setor obterá sucesso.

Outro fator definitivo no sucesso ou não da indústria é se a matéria tem prazo para tramitar, o que dificulta ação do contraponto; ou se ela é conclusiva nas comissões temáticas. Isso se dá pelo fato das matérias terem menos publicidade quando não vão ao Plenário (SANTOS, 2014)¹.

Santos (2014)¹ conclui que o setor das indústrias tem o que é necessário para ter a relação de representação de interesses, pois detêm as duas variáveis essenciais, que são apoio parlamentar e recursos.

Quanto às características das Frentes Parlamentares, Araújo e Silva (2016), classificam-nas como exógenas, se a criação desta for originada no terceiro setor ou endógenas, quando a criação é fomentada pelos próprios parlamentares; analisam ainda, quanto à atuação, se for de *advocacy*, é uma frente que pretende atuar defendendo ideais

que perpassam proposições específicas, e que visam alterar a opinião pública, se for de *lobby*, é uma frente que possui atuação pontual em proposições específicas, ou em uma pauta pré-determinada.

3. Metodologia

Para melhor compreender o funcionamento interno, e o relacionamento das Frentes, com as demais instâncias do Legislativo, vamos estudar o caso da Frente Parlamentar em Defesa da Indústria Brasileira de Bebidas, que foi criada em 2013, durante a 54ª Legislatura, e relançada em 2015, na 55ª Legislatura.

Como métodos para embasar a pesquisa, serão realizadas entrevistas abertas, com pessoas relacionadas à organização da frente, com perguntas sobre funcionamento interno da instituição, e ainda, sobre como esta funciona, quando se trata da atuação no meio legislativo.

A análise também contará com dados coletados, pela autora, por meio da pesquisa participante. Esse método, tem o intuito de “auxiliar a população envolvida a identificar por si mesma os seus problemas” (LE BOTERE, 1984). Se trata de um método em que a comunidade é dada como ativa, em relação às escolhas e problemas, diferenciando-se da pesquisa ação (GIL, 2010).

Na conjuntura da pesquisa participante, o pesquisador está imerso na realidade da comunidade a ser estudada, de forma ativa, participando das atividades, e muitas vezes, não tendo problemas previamente delineados. Na situação escolhida, se trata da direção da Frente em questão.

Além das observações feitas pela pesquisadora, o estudo contará com dados coletados na plataforma online das casas legislativas; dados do Banco Nacional do Desenvolvimento; e ainda, dados da entidade da sociedade civil que fomentou a criação da frente, AFREBRAS – Associação dos Fabricantes de Refrigerantes do Brasil.

Com o objetivo de perceber a importância da frente para o setor de bebidas, antes, será necessário ter uma noção desse mercado. Dessa forma, serão utilizados dados dos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Agricultura, da Receita Federal e da própria associação.

Ainda como forma de contextualizar o estudo e conceber a ideia de uniões suprapartidárias, serão utilizados textos sobre as frentes parlamentares, e sobre o pluripartidarismo.

Na intenção de entender o que há por trás da frente, é necessário que o estudo conte com observações de pessoas envolvidas na organização, e se possível, que o

próprio pesquisador tenha suas percepções incluídas nisso. Dessa forma, serão utilizadas entrevistas e ainda, as considerações do investigador, pelo fato deste ter participado da organização por um período.

O período a ser analisado será do primeiro lançamento da frente, em 2013, até agosto de 2016. E para examinar seu desempenho na prática, serão expostos três exemplos práticos, de matérias relacionadas à agenda da Frente.

Como exemplos práticos da atuação da frente e da associação, serão analisados três casos de proposições de interesse da AFREBRAS. Cada caso será analisado quanto ao interesse na proposição, seus desdobramentos, estratégias utilizadas, pessoas envolvidas na articulação, até o desfecho da matéria.

Os casos selecionados foram o Projeto de Lei Complementar nº 221 de 2012, que incluiu os refrigerantes no Simples Nacional; o Projeto de Lei nº 863 de 2015, da desoneração da folha de pagamento; e a Medida Provisória nº 690 de 2015.

O primeiro caso foi selecionado por se tratar de um marco para os refrigerantes nacionais, que lutam por condições mais justas na tributação, e a inclusão foi uma forma encontrada para amenizar as diferenças.

O segundo e o terceiro foram selecionados por se tratar da mesma temática. No contexto do segundo caso, a frente ainda não havia sido lançada novamente, já no cenário do terceiro, a frente estava em funcionamento. Como ambos trataram da mesma temática, pode-se elaborar um comparativo quanto à articulação da frente ou à ausência desta e avaliar outras condições que interferem na tramitação.

Com base nesses exemplos, será possível ainda, compreender melhor as características da frente, para analisá-las conforme a classificação utilizada pelos autores de referência.

4. O Setor de Bebidas

Dentro do setor de bebidas, no Brasil, destacam-se a produção de refrigerantes e em seguida, a de cerveja. Quando somadas, a produção de cerveja e de refrigerantes representam 75% do valor do total de vendas de bebidas produzidas no país. Esses produtos são bastante difundidos no país, por se tratarem de mercadorias que têm como principal item de composição, a água, que por sua vez, é encontrada em diversos locais. Devido a esse fator, a produção desses itens costuma dar-se de forma local, e a localização da planta industrial depende da localização do mercado consumidor (BNDES, 2014).

A produção do refrigerante conta com poucos ingredientes, sendo água o principal, como citado; xarope, ou concentrado, que é responsável pela cor e sabor do refrigerante, e que muitas vezes, é produzido dentro da própria indústria; açúcar, que é adquirida no mercado local; gás carbônico; e por fim, a embalagem, também adquirida no mercado local.

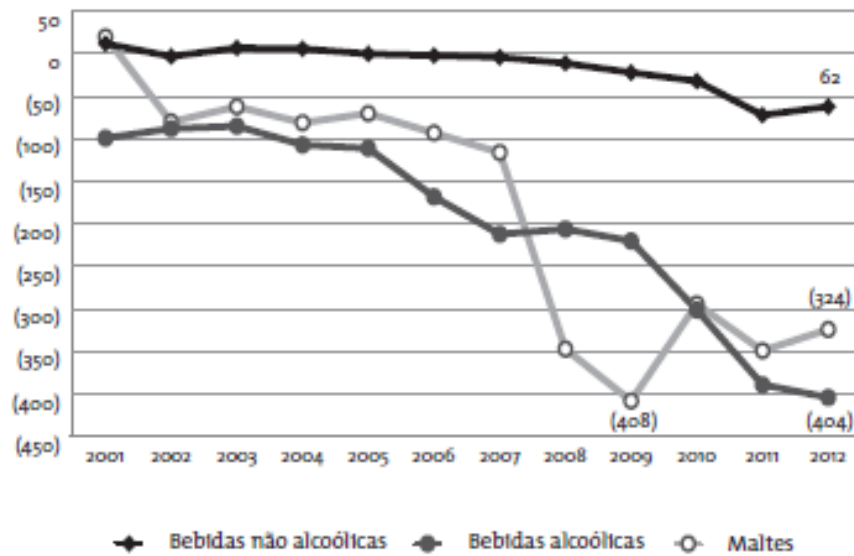
Como o setor de bebidas nacional é dominado pelo refrigerante e cerveja, que equivalem a 82% do volume total da produção nacional, e 75% do faturamento, é natural que a o comportamento do conjunto esteja de acordo com o dos produtos predominantes. (BNDES, 2014).

O BNDES reconhece a importância do setor no Produto Interno Bruto (PIB). Desde 2011, o BNDES afirma estar havendo uma queda na produção dos refrigerantes, que justifica-se pela queda do PIB e da produção, e ainda, por alterações fiscais.

Na medida em que o setor de bebidas depende, majoritariamente, da produção de refrigerante e de cerveja, essa redução impacta todo setor, e assim, reflete diretamente no PIB do país.

A característica mais marcante no setor de bebidas brasileiro é a uniformidade dos produtos, que não costumam ser muito diferentes. Com o aumento da renda média da população brasileira, os consumidores passaram a buscar produtos diferenciados, que culminou no aumento do consumo de bebidas importadas, por não haver “variedades” dentro da produção nacional.

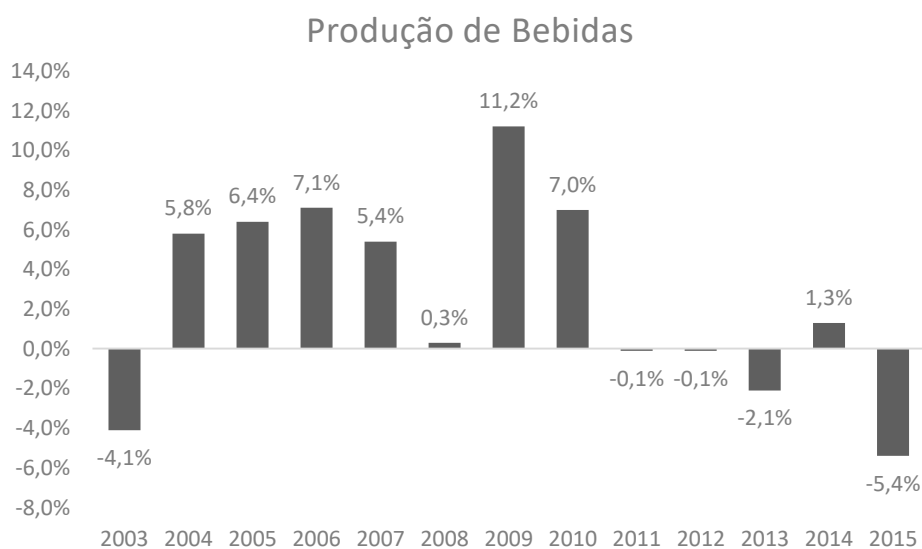
Essa mudança de comportamento do consumidor altera o fluxo da balança comercial, que passa a apresentar um *déficit* no setor de bebidas.



Fonte: AliceWeb/Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

A partir dos dados apresentados, entende-se que a maior queda se deu nas bebidas alcoólicas, e ainda maior, nas bebidas à base de malte, no caso, cervejas. Como esta categoria é a mais popular dentro do setor de bebidas alcólicas, sua queda tem impacto direto na balança comercial de alcóolicos. Além do *déficit*, comercial, é possível observar uma queda na produção de bebidas no país. Desde 2003, a produção de bebidas vêm caindo.

Gráfico 3: Produção de bebidas no Brasil 2003 - 2015

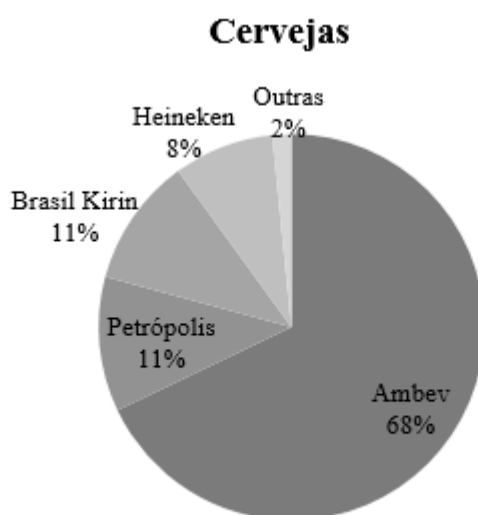


Fonte: IBGE

No Brasil, a maior empresa produtora de cerveja é a Ambev, que surgiu da fusão das Cervejarias Brahma e Antarctica Paulista, em 1999. Além da cerveja, é uma grande produtora de refrigerantes, e também, é responsável pela produção e distribuição da Pepsi no país. Detêm cerca de 18,4% do mercado nacional de refrigerantes, e 67,9% de cervejas.

A outra empresa dominante no mercado de refrigerante é a Coca-Cola, que detêm 59,9% dos consumidores. As demais empresas detêm apenas 21,7% do mercado. No mercado cervejeiro, as principais empresas são Petrópolis, Brasil Kirin e Heineken. BNDES reconhece que o setor cervejeiro possui mais apoio, e afirma que isso ocorre por ser um produto de maior complexidade na produção (BNDES,2014).

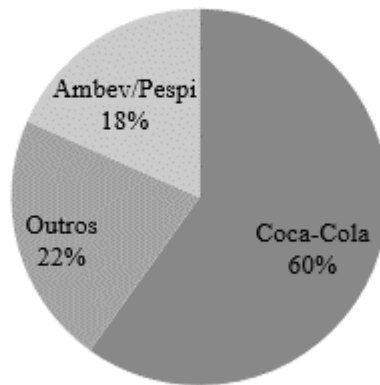
Gráfico 4: Market share - setor cervejeiro



Fonte: Ambev

Gráfico 4: Market share - setor de refrigerantes

Refrigerantes



Fonte: Ambev

Como a preferência do cliente é uma questão subjetiva, o setor se caracteriza por investimentos no *marketing* e na dominação dos pontos de distribuição (BNDES,2014).

A distribuição é o maior obstáculo do setor. Como os grandes produtores de refrigerantes costumam trabalhar com o sistema misto de distribuição, contando com distribuidoras próprias e terceirizadas, estes têm maior facilidade de entrar no mercado em diferentes regiões. Essa discrepância, quanto ao poder competitivo entre os grandes fabricantes e os pequenos gera constantes conflitos, pois os menores alegam, judicialmente, tratar-se de concorrência desleal (BNDES,2014).

O setor, além de contribuir positivamente para o PIB do país, gera empregos em diversas localidades, tanto por meio da instalação de plantas industriais em diferentes locais, quanto por meio da cadeia de distribuição (BNDES,2014).

Segundo o Ministério do Trabalho e do Emprego, em 2006, existiam no país, 586 fábricas de refrigerantes e bebidas não alcóolicas, hoje, em 2016, são 498 fábricas, que representa uma redução de cerca de 15%. Essas geram mais de 60 mil empregos, e 60% destes se encontram nas grandes empresas, assim denominadas por possuírem mais de 500 empregados.

Das empresas contabilizadas pelo MTE, com permissão para produzir refrigerantes, o Ministério da Agricultura afirma ter apenas 435 indústrias cadastradas.

Tabela 1 – Faturamento do setor cervejeiro

Participação de Mercado - Faturamento		Faturamento líquido
Ambev	68.40%	R\$ 22,441,300,000.00
Heineken	9.40%	R\$ 3,084,038,304.09
Brasil Kirin	8.30%	R\$ 2,723,140,204.68
Petrópolis	13.20%	R\$ 4,330,777,192.98
Demais	0.70%	R\$ 229,662,426.90
TOTAL	100%	R\$ 32,808,918,128.65

Fonte: AFREBRAS

Tabela 2 – Faturamento do setor de refrigerantes

	Participação de Mercado - Faturamento	Faturamento líquido
Coca-Cola	70.70%	R\$ 16,635,972,669.89
Ambev	16.51%	R\$ 3,884,200,000.00
Brasil Kirin	4.25%	R\$ 1,000,000,000.00
Regionais	8.54%	R\$ 2,009,753,974.00
TOTAL	100%	R\$ 23,529,926,643.89

Fonte: AFREBRAS

Ao analisar a comercialização, relacionando ao faturamento, é possível observar que no setor cervejeiro, os resultados da produção são proporcionais aos resultados do faturamento, quando analisados por indústria.

Já em relação à comercialização e faturamento no setor de refrigerantes, observa-se que a Coca-Cola possui um faturamento superior à proporção produzida, mas que ainda assim, proporcionalmente falando, têm-se resultados equivalentes. Quem predomina no mercado, é predominante também, no faturamento.

Na tabela 2, é essencial notar que os regionais, analisando mais 100 empresas juntas detêm apenas 8% do faturamento do mercado de refrigerantes. Foi essa discrepância que levou os pequenos fabricantes a se unirem e fundarem a Associação dos Fabricantes de Refrigerantes do Brasil – AFREBRAS.

5. Frente Parlamentar Mista em defesa da Indústria Brasileira de Bebidas

Com base nas informações sobre o setor nacional de bebidas, abordadas no capítulo anterior, compreende-se que o mercado é de difícil acesso, por questões de concorrência, logística e ainda, por falta de apoio da parte do governo.

Em 2005, sentindo falta de representação, os pequenos fabricantes de refrigerantes se reuniram, em Curitiba-PR, e criaram a Associação dos Fabricantes de Refrigerantes do Brasil. A princípio, a associação representava apenas os micro e pequenos fabricantes de refrigerantes, mas atualmente, representa também os setores de água mineral e cerveja. No momento, a entidade conta com 114 associados, dos setores de refrigerantes, energéticos, isotônicos, água mineral, cervejas e água de coco.

A AFREBRAS trabalha por um setor mais justo e igualitário, combatendo a concorrência desleal, a fim de possibilitar a entrada dos pequenos fabricantes, no mercado. Para isso, apostam na valorização do fabricante regional e do refrigerante tradicional (Dados obtidos na plataforma online da AFREBRAS, acesso em agosto de 2016).

Além de campanhas promovendo o setor regional, a associação possui representantes responsáveis por levar as demandas dos associados às instâncias responsáveis pela legislação do país (Informações obtidas pela pesquisadora, enquanto pesquisadora participante).

Com sede em Curitiba-PR, a associação é dividida em setores como administrativo, financeiro, tributário, jurídico e comunicação. E a sede em Brasília - DF, é responsável pela área de relações governamentais e comunicação, esta última, voltada às novidades dos poderes e legislação de interesse, direto e indireto (Informações obtidas pela pesquisadora, enquanto pesquisadora participante).

As demandas da AFREBRAS são decididas por meio de assembleia geral, na qual, os associados decidem qual será a pauta prioritária, e assim, a área de relações governamentais fica responsável por criar estratégias para alcançar as metas estabelecidas na assembleia (Informações obtidas pela pesquisadora, enquanto pesquisadora participante).

Em toda atividade que envolve *lobby* têm-se dois lados, o ponto e o contraponto. No caso da Afrebras, a entidade que costuma fazer oposição aos interesses dos micro e

pequenos produtores é a ABIR – Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas não Alcolólicas. A ABIR representa corporações como a Ambev, Brasil Kirin, Pepsi, Coca-cola, Indaiá, dentre outras grandes produtoras ou distribuidoras de bebidas não alcolólicas.

Como Santos (2014)² afirma, o Congresso tem se tornado um ambiente cada vez mais competitivo para entidades representativas do terceiro setor, o que leva-as a procurarem outras formas de representação de seus interesses, que na maioria dos casos, é levado à pauta por relações com parlamentares específicos dentro do parlamento (ARAÚJO; SILVA, 2016).

Em meio a essa realidade, o presidente da AFREBRAS, Fernando Rodrigues de Bairos, sentia a necessidade de ter maior representatividade dentro do meio político, e assim, surgiu a ideia de criar uma Frente Parlamentar. O presidente da associação, Fernando, que já estava planejando o lançamento da frente há dois anos, com estímulo do ex-deputado Cláudio Vignatti (PT/SC), articulou para que esta fosse criada (Informação verbal)¹.

Além do ex-deputado Vignatti, os deputados Zeca Dirceu (PT/PR) e Carlos Zaratini (PT/SP); e os ex-deputados Eduardo Sciarra (PSD/PR) e Guilherme Campos (PSD/SP), auxiliaram na criação da frente (Informação verbal)¹.

Em meio a este contexto, em 13 de agosto de 2013, foi lançada a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Indústria Brasileira de Bebidas. A coordenação da frente foi dividida por região e escolhida pelos associados, que indicaram parlamentares de sua preferência, por questões como proximidade e financiamento de campanha. Mesmo com os associados indicando seus representantes, coube à área de Relações Governamentais fazer o filtro de quem efetivamente iria compor a coordenação (Informação verbal)*.

A coordenadoria da frente, da 54ª Legislatura, era composta pelos deputados Carlos Zaratini (PT/SP), Carlos Sampaio (PSDB/SP), Jorginho Melo (PR/SC), Marcon (PT/RS), Weliton Prado (PT/MG), Jerônimo Goergen (PP/RS); e pelos ex-deputados, Eduardo Sciarra (PSD/PR) e Guilherme Campos (PSD/SP). Para o cargo presidente, foi escolhido o deputado Zeca Dirceu (PT/PR).

* Junqueira, Ana Cláudia. Entrevista concedida em Junho de 2016.

A escolha de Zeca para a presidência da frente se deu pela conjuntura política da época, em que o Governo Federal era comandado pela presidente, Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT); pela proximidade do deputado com o presidente da associação e pelo fato da entidade querer dar uma “cara jovem” à Frente (Informação verbal)².

Em entrevista, a diretora de Relações Governamentais da AFREBRAS, Ana Cláudia afirmou que as principais pautas da Frente de Bebidas são “quase sempre relacionadas à busca da equidade setorial e de uma concorrência mais justa” (Informação verbal)*.

Tanto a frente, quanto a associação são instrumentos de representação utilizados para alcançar a concorrência “mais justa”, dentro do setor de bebidas brasileiras. Nota-se que a frente é utilizada como alternativa à atuação da associação. Em entrevista, a representante da associação defendeu a importância da frente na “oposição ao grande oligopólio do setor de bebidas brasileira”, sendo esta, um meio de combate à subrepresentação dos pequenos produtores, no cenário político (Informação verbal)*.

Dentro da associação, como foi dito, as decisões são tomadas em assembleias e repassada à área de Relações Governamentais, para que possam estabelecer as estratégias a serem utilizadas para alcançar as metas estabelecidas pelos associados. Por mais que a associação tenha um propósito macro, a concorrência justa; ela também possui objetivos pontuais, como por exemplo, o *lobby* sobre determinadas proposições (Informações obtidas pela autora, enquanto pesquisadora participante).

Enquanto mecanismo alternativo de representação dos produtores regionais de bebidas, a frente é acionada por meio de estímulos externos, em que “normalmente a decisão vem dos associados: eles decidem suas pautas em assembleia, as aprovam, e isso é repassado aos coordenadores da Frente. Caso haja apoio e adesão, trabalhamos a pauta dentro do Poder Executivo e do Poder Legislativo” (Informação verbal)*.

* Junqueira, Ana Cláudia. Entrevista concedida em Junho de 2016.

² Junqueira, Ana Cláudia. Entrevista concedida em Junho de 2016.

* Junqueira, Ana Cláudia. Entrevista concedida em Junho de 2016.

É relevante ressaltar que a atuação da frente é diretamente ligada à AFREBRAS, característica essa que era esperada, por se tratar de uma instituição que foi originada fora das Casas legislativas.

Com o fim da 54ª Legislatura, a Frente foi extinta, e em 2015, na 55ª Legislatura, a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Indústria de Bebidas do Brasil foi relançada. Seu lançamento ocorreu em 19 de agosto de 2015, com nova coordenação. Para presidente, foi escolhido o deputado Jorginho Mello (PR/SC). Em entrevista, Ana Cláudia explicou que “escolha se deu pelo envolvimento dele com alguns associados, mas principalmente pelo envolvimento do mesmo com a causa do Simples Nacional. Foi mantida a mesma estratégia para a escolha dos coordenadores, mas houve uma maior interferência do presidente da Frente que vetou e escolheu alguns coordenadores de acordo com sua afinidade política”.

A direção da frente passou a ser contar com o deputado Covatti Filho (PP/RS), como 1º Vice-presidente; senadora Ana Amélia (PP/RS), como 2º Vice-presidente; e deputado Goulart (PSD/SP), como 1º Secretário. Para coordenação, que continuou distribuída de acordo com as regiões, para o Sudeste, foram convidados os deputados Weliton Prado (PMN/MG), Celso Jacob (PMDB/RJ), Carlos Zarattini (PT/SP) e o então deputado, Walter Ioshi (PSD/SP); do sul, deputado Zeca Dirceu (PT/PR); do Norte, deputado Édio Lopes (PMDB/RR); e do Centro-Oeste, deputado Lucas Vergílio (SD/GO).

É notório que a divisão da coordenação em sub-coordenadorias regionais ocorre por questões estratégicas. Como a associação possui sócios em diversos estados, quando estes têm interesse em alguma proposição, a reação imediata é procurar os parlamentares que os representam. Ao ligar os benefícios que os produtores locais geram ao estado/município, à cobrança do eleitorado, o deputado, ou senador, tende a receber melhor os pleitos da categoria. Assim, para fins estratégicos, a divisão por localidade é benéfica.

A frente não mantém uma rotina de reuniões, havendo encontros quando os associados demandam apoio em relação à uma pauta específica. Sabe-se que as demandas são infundáveis, e dessa forma, a proposta é que a frente seja renovada

sempre, mantendo a maior proximidade entre o fabricantes de refrigerantes regionais e os parlamentares (Informação verbal)*.

Com a renovação da frente, a associação decidiu que esta deveria ter o papel de informar a população, e assim, passaram a investir nos meios de comunicação da frente, utilizando a página institucional na internet; no Facebook; e no Twitter. O objetivo principal é trazer maior visibilidade para a entidade, e conseqüentemente, para a causa pela qual a frente “luta” (Informações obtidas pela autora, enquanto pesquisadora participante).

A partir desse novo objetivo, a frente pretende passar a atuar mais como informante de notícias e acontecimentos gerais, sem estarem necessariamente ligadas ao setor de bebidas; e ainda, aproximar a sociedade do problema encontrado pelo setor, para que esta tome a causa para si e passe a pressionar os tomadores de decisão, para reverter a injustiça instalada.

Fundamentado no exposto acima, percebe-se que a frente de origem exógena, e que à princípio, havia sido fundada para atuar em proposições específicas, vêm mudando de perfil, com base nos conceitos de Araújo e Silva (2016), deixando de ser de *lobby*, e passando a ser caracterizada como frente de *advocacy*.

Antes da decisão de reestruturar o tipo da frente, a associação já investia na comunicação com parlamentares para que eles discursassem, em plenário, sobre a falta de equilíbrio tributário no setor de bebidas. Depois da permuta, esse aspecto tem sido utilizado para manter a temática em pauta (Informações obtidas pela autora, enquanto pesquisadora participante).

Além da mudança de caráter da frente, a AFREBRAS vêm planejando o lançamento de frentes parlamentares estaduais. Até agosto 2016, apenas a Frente Parlamentar da Indústria Paranaense de Bebidas havia sido lançada. A ideia é que criem a frente de cada estado, como forma de contornar a articulação a nível federal.

Sobre a frente estadual, esta tem como objetivo principal, a demanda por incentivos no ICMS – Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços. Assim como a Frente do Congresso Nacional, esta surgiu de uma iniciativa da associação, e pretende

* Junqueira, Ana Cláudia. Entrevista concedida em Junho de 2016.

utar pelas mesmas causas, mas à nível estadual (Informação verbal)**. Como o Paraná é o estado que concentra maior número de empresas, a Afrebras decidiu começar por lá. Dado que a frente paraense é muito recente, ainda não é possível analisar sua atuação, para inferir as características desta.

A princípio, como relatado acima, a tendência é que a Afrebras coordene esse movimento, para que sejam instaladas frentes parlamentares de bebidas nos demais estados, com o propósito de utilizarem-nas como mecanismo alternativo à pressão no plano Federal. Passando então, à pressão nas demais esferas da Federação.

A fim de entender o funcionamento da frente, utilizaremos três proposições de interesse da AFREBRAS e associados, que contaram com a atuação da Frente de Bebidas e da associação.

5.1 Inclusão de bebidas no Simples Nacional

O Simples Nacional, em definição da Receita Federal do Brasil, “é um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006”.

O Projeto de Lei Complementar nº 221 de 2012, de autoria do deputado Vaz de Lima (PSDB/SP), que visava alterar o Simples Nacional, para “permitir o abatimento de parcela dedutível do valor devido mensalmente pelo pagamento do Simples Nacional, conforme a faixa de renda da pessoa jurídica”. Em seu despacho inicial, o projeto deveria passar pelas comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); de Seguridade Social e Família (CSSF); de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS); de Finanças e Tributação (CFT), para ser avaliada no mérito; e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para ser analisada quanto à juridicidade e constitucionalidade. Como o despacho foi para mais de três comissões no mérito, criaram uma Comissão Especial para análise do PLP221/2012.

** Benvenuto, Gianluca. Entrevista em Agosto de 2016.

Em 11 de dezembro de 2013, foi aprovado o parecer da Comissão Especial, do relator deputado Cláudio Puty (PT/PA), recomendando a aprovação ao projeto, com complementação de voto. Como não era conclusivo em comissão, o projeto seguiu ao Plenário da Câmara dos Deputados.

No dia 29 de abril de 2014, foi aprovado requerimento de urgência ao projeto, à requerimento dos líderes deputado Eduardo Cunha (Líder do PMDB); Eduardo da Fonte (Líder do Bloco PP/PROS); Antonio Imbassahy (Líder do PSDB); Moreira Mendes (Líder do PSD); Aelton Freitas (Líder do Bloco PR/PTdoB/PRP); Mendonça Filho (Líder do DEM); Paulo Foletto (Líder do PSB); Vieira da Cunha (Líder do PDT); Armando Vergílio (Líder do SDD); Jandira Feghali (Líder do PCdoB); Jovair Arantes (Líder do PTB); André Moura (Líder do PSC); Rubens Bueno (Líder do PPS); Sarney Filho (Líder do PV); Francisco Tenório (Líder do PMN); e Vicentinho (Líder do PT).

Em plenário, a proposição recebeu 24 emendas. A emenda EMP 7/2014, de autoria do deputado Carlos Zarattini (PT/SP), que revogava a parte da lei nº 123 de 2006, que proibia a inclusão de fábricas de refrigerantes no regime tributário do Simples Nacional.

Observa-se que o deputado em questão, Zarattini, era um dos coordenadores da frente na época. Em conversa com Ana Cláudia, da AFREBRAS, esta comentou que eles se utilizaram da frente, de forma intensa. A estratégia empregada para a aprovação da emenda foi a de mobilização dos associados, para que eles mantivessem diálogo com os parlamentares de seus estados; enquanto isso, a associação mantinha contato com os coordenadores, para que eles mobilizassem os políticos de suas respectivas bases eleitorais, a fim de pressionar o Congresso como um todo. Ela informou ainda, que nesta ocasião, todos os coordenadores ajudaram muito nas negociações com os partidos, por meio do agendamento de reuniões com os seus líderes.*

Mais próximo da votação, as estratégias utilizadas foram a de distribuição de panfletos explicando os impactos da inclusão para o setor de refrigerantes; ligações e e-mails também foram utilizados para mostrar o interesse dos pequenos e médios produtores na alteração.

* Junqueira, Ana Cláudia. Entrevista concedida em Agosto de 2016.

Ao passo que a articulação acontecia no Congresso, a Frente procurou o Poder Executivo. Foram realizadas algumas reuniões, com o Ministério da Fazenda, com a Secretaria da Micro e Pequena Empresa, e sobretudo, com a Secretaria da Receita Federal. Ainda que tenham dialogado com o Executivo, a Receita se posicionou contrária à inclusão.

A emenda não foi acatada pelo relator, deputado Puty, e foi necessária apresentação de destaque, para que votassem a emenda de forma separada. O destaque em questão, foi apresentado pelo Partido Social Democrático (PSD). Ao analisar os discursos da sessão, é possível constatar que apenas o Partido dos Trabalhadores orientou contra a inclusão dos refrigerantes no Simples. Além disso, verifica-se que parlamentares de diferentes partidos defendem a inclusão com base no mesmo argumento, de tentar tornar o setor e a concorrência mais justos. Aprovado na Câmara, com 381 votos favoráveis ao destaque; e 2 contrários, a inclusão dos refrigerantes foi mantida e por fim, a matéria seguiu ao Senado Federal. No Senado Federal, a matéria seguiu direto ao Plenário, onde foi aprovada, por unanimidade, contando com 56 votos. E posteriormente, foi enviada à sanção (Dados: Câmara dos Deputados e Senado Federal).

5.2 Projeto de Lei nº 863 de 2015 – Desoneração da Folha de Pagamento

O Projeto de Lei nº 863 de 2015, de autoria do poder Executivo, altera a Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, quanto à contribuição previdenciária sobre a receita bruta; a Lei nº 12.469, de 26 de agosto de 2011, a Lei nº 12.995, de 18 de junho de 2014, e a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, quanto à tributação de bebidas frias; e a Lei nº 12.780, de 9 de janeiro de 2013, que dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016.

O projeto foi elaborado como alternativa à Medida Provisória nº 669 de 2015, que não foi apreciada durante o prazo regimental, de 60 dias, prorrogáveis por mais 60, que perdeu a eficácia. Enquanto projeto de lei ordinária, tramitou em regime de urgência, solicitada pelo próprio Poder Executivo, e foi despachado, pela Mesa da Câmara, para ser analisado, quanto ao mérito, pelas comissões de Desenvolvimento

Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS) e de Finanças e Tributação (CFT); e quanto à constitucionalidade e juridicidade, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

O projeto visava obrigar empresas produtoras de bebida frias (água, refrigerantes e cervejas) a utilizarem uma máquina contadora da produção, e trata ainda, da utilização do selo de controle, estabelecendo que a taxa seja recolhida antes do fornecimento do selo, a fim de facilitar o trabalho da Receita Federal Brasileira. Além de dispor sobre contagem e selo de controle, o projeto revoga o Regime Aduaneiro Especial de Importação de embalagens, que concedia benefícios a importação de embalagens que não fossem utilizadas na produção de bebidas frias.

Aproveitando a temática do projeto, a AFREBRAS conversou com a liderança do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), partido do relator do projeto, para falar sobre o interesse da instituição no projeto. A receptividade não foi alta, pois o partido, à época, era da base do governo, e tinham urgência em aprovar o projeto. Assim, qualquer alteração era vista como atraso ao projeto que já vinha para substituir uma MP que havia “caducado” (Informação verbal)².

A estratégia utilizada foi então, a de pedir ao deputado Alfredo Kaefer (PSDB/PR), que apresentasse duas emendas, a EMP63/2015, que vedava a utilização do benefício de redução de 75% do Imposto de Renda, as empresas que produzem produtos classificados na posição 2106.90.10 da tabela TIPI (Xaropes de concentrado); EMP65/015, que reduzia o percentual de crédito presumido do imposto sobre produtos industrializados (IPI) para os estabelecimentos industriais envasadores das bebidas classificadas no código 2202, da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI) (Refrigerantes), de forma escalonada – para 10% no primeiro ano, 5% no segundo e 0% no terceiro; e por fim, a EMP66/2015, que anulava a multas aplicadas pelo Sistema de Controle de Produção de Bebidas – SICOBE, do Governo Federal (Informação verbal)³.

Como o projeto tramitava em urgência, a matéria entrou na pauta da Ordem do Dia do Plenário, pendente de relatório das comissões, no dia 18 de junho de 2015. O projeto não foi apreciado nessa ocasião, em face do encerramento da sessão, e voltou à

² Junqueira, Ana Cláudia. Informação concedida em agosto de 2016.

³ Junqueira, Ana Cláudia. Informação concedida em agosto de 2016.

pauta, no dia 24. O relator da CDEIC e da CFT, Leonardo Picciani (PMDB/RJ), proferiu o parecer, pela aprovação do projeto e pela aprovação, total ou parcial das Emendas nºs 3, 6, 8, 9, 15, 16, 18, 22, 26, 29, 33, 34, 35, 38, 42, 45, 46, 50, 55, 67, 68, 70, 72, 77, 79 e 81, na forma do Substitutivo apresentado; e pela rejeição das demais Emendas. Em seguida, o deputado Picciani proferiu o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), pela constitucionalidade e juridicidade do projeto. A discussão do projeto foi encerrada pela aprovação de requerimento, dos líderes, que solicitava o encerramento da discussão (Dados: Câmara dos Deputados).

Como as emendas de interesse não haviam entrado no relatório, à Associação apenas restou a ferramenta do Destaque, que solicita a votação, em separado, de um trecho ou de parte do texto. Nesse contexto, a frente ainda não havia sido relançada, o que impossibilitava a associação de utilizar esse meio, mas não impedia de articular com os parlamentares que já estavam sendo cotados para coordenadoria da renovação da Frente Parlamentar. E assim, a associação articulou com o deputado Jorginho Mello (PR/SC), e ele apresentou destaque simples (DTQ nº 16), para votação em separado da emenda nº 63, que tratava da isenção do imposto de renda sobre funcionários, para empresas produtoras do concentrado de refrigerantes.

O líder do Partido dos Trabalhadores (PT), deputado Sibá Machado (PT/AC), em contrapartida, apresentou um requerimento que solicitava a votação em globo – votação coletiva – da admissibilidade dos destaques simples. Com isso, o destaque do deputado Jorginho foi inadmitido.

A Associação tinha o conhecimento de que a emenda não seria incluída e admite que seu maior interesse foi de trazer o tema ao debate, mantê-lo na mídia, pois sabiam que a aprovação, dada a necessidade que o governo tinha em aprovar o projeto, deforma rápida, improvável (Informação verbal)⁴.

Retomando à ideia de Santos (2014)¹, o tempo entre a apresentação do projeto e a inclusão deste na Ordem do Dia, por ter sido curto, era para ser considerado positivo, pois surpreenderia as grandes corporações, no entanto essa falta de tempo dificultou a atuação da AFREBRAS, na desconstrução dos ideias reproduzidos por defensores da Zona Franca de Manaus. Sabe-se que mesmo que não exista formalmente, a Bancada do

⁴ Junqueira, Ana Cláudia. Informação concedida em agosto de 2016.

Amazonas é extremamente unida e forte quando se trata da ZFM, fato esse, que atrapalha a aprovação e emendas como estas, apresentadas pela associação.

Ainda seguindo Santos, tendo em vista que o governo havia negociado com a base, a forma como o projeto deveria passar, por mais que a associação dispusesse de mais tempo, as chances de aprovação das emenda eram mínimas, pois iam de encontro aos interesses do Governo.

5.3 Medida Provisória nº 690 de 2015

A Medida Provisória nº 690 de 2015, de autoria do poder Executivo, que “dispõe sobre a alteração do modelo de incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI sobre as bebidas quentes; modifica a apuração do lucro presumido e do arbitrado relativamente às receitas decorrentes da cessão de direitos patrimoniais de autor ou de imagem, nome, marca ou voz de que seja detentor o titular ou o sócio da pessoa jurídica; e, revoga artigos do Programa de Inclusão Digital, restabelecendo alíquota da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a receita bruta de venda a varejo de diversos produtos de informática”.

À MPV 690/2015, foram apresentadas 95 emendas. A pedido da AFREBRAS, o deputado Jorginho Mello (PR/SC) apresentou 3 emendas. A emenda 20, trata da redução do percentual de crédito presumido do imposto sobre produtos industrializados (IPI) para os estabelecimentos industriais envasadores das bebidas classificadas no código 22.02 (Concentrado de xarope), da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), localizados na Zona Franca de Manaus, na forma escalonada; a emenda 21, que visava ampliar à obrigação das companhias fechadas à demonstração de valor adicionado (DVA), a fim de obrigá-las a prestarem contas quanto à contribuição; e a emenda 22, que visava anistiar multas decorrentes da ausência do ressarcimento ao Sistema de Controle de Produção de Bebidas – SICOBE (Dados obtidos pela autora, enquanto pesquisadora participante).

A mesma emenda, à respeito dos créditos presumidos da Zona Franca de Manaus, foi apresentada pelo deputado Alfredo Kaefer (PSDB/PR), na forma da

emenda 78; e a emenda da anistia das multas do SICOBÉ, na forma da emenda 79 (Dados obtidos pela autora, enquanto pesquisadora participante).

Além dessas emendas, a AFREBRAS pediu ainda, que o deputado Edmar Arruda (PSD/PR), apresentasse uma emenda que aumentava o Imposto sobre Produto Industrializado – IPI, para 20%, dos produtos classificados como 22.02.90.00 Ex 03 e 22.03, na tabela TIPI. A escolha do deputado Arruda se deu pelo fato deste ser evangélico, e ter como pauta assumida, o combate às bebidas alcólicas. Essa emenda foi utilizada como forma de surpreender a Ambev, a fim de que eles tivessem que atuar para barrar não apenas as emendas dos refrigerantes, mas também, das cervejas, aumentando a chances dos pequenos refrigerantes serem beneficiados (Dados obtidos pela autora, enquanto pesquisadora participante).

Mesmo tendo mais de um foco de interesse na Medida Provisória, principal objetivo da associação era na emenda dos créditos presumidos da Zona Franca, por ter sido pauta deliberada e aprovada em Assembleia. Dessa forma, a associação articulou com o presidente da Frente, deputado Jorginho, a fim de explicar os benefícios que a emenda traria aos fabricantes regionais. Além do presidente da frente, por proximidade com o presidente da associação, o deputado Kaefer também apresentou a emenda (Dados obtidos pela autora, enquanto pesquisadora participante).

A apresentação de uma emenda, por mais de um parlamentar segue a estratégia de manter diálogo com mais de um partido. À época, o Partido da República (PR), estava aliado ao Governo Federal; e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), havia se declarado oposição. Logo, ao protocolar a mesma proposta, por representantes de diferentes partidos, espera-se que ao menos esses dois partidos se posicionem a favor da proposta.

A emenda era de interesse, pois ao produzirem o xarope de concentrado na zona franca, onde existe isenção do IPI, as grandes corporações conseguem adquirir o crédito presumido, quando enviam o produto às envasadoras em outros estados e assim, se beneficiam de isenções fiscais, que os mantêm em vantagem em relação aos pequenos produtores. A finalidade da emenda era de tornar a concorrência mais justa, equiparando os pequenos fabricante, às grandes corporações.

Para aprovarem a emenda era necessário dialogar com diversos parlamentares, para que pudessem entender o que acontece na Zona Franca de Manaus, para que eles aderissem à causa. A AFREBRAS atuava, enquanto associação, quando já havia canal de diálogo com os parlamentares; quando não era possível dialogar enquanto associação, recorriam à frente para ter maior abertura com parlamentares que não conheciam a associação (Dados obtidos pela autora, enquanto pesquisadora participante).

Portanto, ao tentar agendar audiências com parlamentares, sabendo que não teríamos chance de conseguir, nos apresentando como associação, articulávamos com os gabinetes dos coordenadores, para que eles pudessem nos reunir, ou para que os coordenadores pudessem se reunir com os parlamentares da comissão mista da medida provisória (Dados obtidos pela autora, enquanto pesquisadora participante).

Ademais de inúmeras audiências com parlamentares, a associação e a frente lançaram notas técnicas e folders, explicando como ocorria o acúmulo de créditos presumidos na ZFM.

Simultaneamente, iniciou-se uma campanha nas redes sociais da frente e da afrebras, para mostrar à sociedade civil, a questão dos créditos tributários gerados na ZFM. A ideia era que a sociedade aderisse à causa, e assim, aumentasse a pressão sobre os parlamentares, que estavam sendo pressionados pelas grandes corporações.

Durante a tramitação na comissão, Fernando de Bairos, representou a associação, em audiência pública, para explicar o peso que a isenção do IPI sobre o concentrado têm sobre a concorrência no setor.

Mesmo com a Receita Federal reconhecendo que a aprovação da emenda traria receitas ao Estado, que desde o início de 2015, buscava formas de aumentar a arrecadação, a pressão dos grandes produtores, aliada à baixa aceitação do Governo Federal e do Partido dos Trabalhadores, mudou o parecer do relator, senador Humberto Costa (PT/PE). Mesmo com todos os esforços, a emenda não foi aprovada na comissão.

A matéria seguiu ao Plenário da Câmara. Ainda que o apoio na Câmara fosse maior, com no contexto político que o país se encontrava, a própria representante da associação afirmou que “acredito que a MP já estava perdida quando o Cunha aceitou o pedido de impeachment, desde então tudo virou uma questão de acordos políticos.

Causa alguma tinha vez.”*. Por medo de perder a medida provisória, para aprová-la antes que ela perdesse o prazo, o governo fez acordos em que abriu mão, até mesmo, de parte da proposta inicial.

* Junqueira, Ana Cláudia. Entrevista concedida em Junho de 2016.

6. Considerações Finais

É importante ressaltar, que a Frente atende à finalidade de sair do controle de agenda dos Líderes dos partidos (ARAÚJO; TESTA e SILVA, 2015; INÁCIO, 2009). Como a pauta da associação é voltada aos pequenos produtores, e assim, vai de encontro aos interesses das grandes produtoras de bebidas, é esperado que não haja consenso a respeito das injustiças do setor, dentro dos partidos.

Verifica-se que a frente parlamentar, em um primeiro momento, tinha um peso maior quando se tratava da movimentação de parlamentares para a aprovação de proposições de interesse do setor. No entanto, esse peso diminuiu na segunda Legislatura analisada, o que pode estar relacionado ao fato das frentes terem se tornado entidades que contam com muitos signatários e poucos, efetivamente, atuantes.

Esse fato impactou de tal forma, que a frente passou a adotar nova estratégia, deixando de atuar em causas pontuais, buscando se tornar referência na mídia, para que assim, consiga conscientizar a sociedade sobre sua luta, e dando maior importância aos refrigerantes regionais.

Além da redução do peso, nota-se que em meio ao cenário político atual, mesmo que a entidade conte com parlamentares articulados e influentes, a imprevisibilidade tem ganhado força. As negociações entre os partidos existem desde a redemocratização, mas no novo contexto, há a priorização das matérias consideradas essenciais, para o Governo Federal. Os esforços estão voltados à recuperação da economia, o que tem aumentado o custo ao governo. As negociações nem sempre, estão fechando os projetos da forma como o Executivo gostaria, que segue abrindo mão de alguns aspectos, para aprovar outros.

No caso da Zona Franca de Manaus, é evidente que com a alteração na tributação de lá o governo arrecadará receitas, que no atual contexto, são essenciais, mas não há interesse em mudar a situação, pelo fato das empresas que comandam o mercado, não terem interesse. Como o Governo, no momento, não tem força suficiente para ir de encontro aos interesses das grandes corporações, a situação se mantém da forma como se encontra.

Além de todo o contexto político, há também a influência dada pela coordenação da frente. Na primeira Legislatura o presidente, Zeca Dirceu (PT/PR), tinha maior interesse na causa, e por isso, havia maior movimentação dele, e dos coordenadores, para ajudar o setor. Já o deputado Jorginho Mello (PR/SC), se mostrou mais interessado na causa do Simples Nacional, que tinha um projeto tramitando, concomitantemente com os projetos de interesse da AFREBRAS, no ano de 2015. A coincidência de agendas acabou deixando a frente defasada, em detrimento da frente do Simples Nacional. A Associação tinha interesse na alteração do Teto do Simples Nacional, projeto em que Jorginho Mello estava atuando, mas a prioridade era a mudança na ZFM.

Outro fator que é determinante no envolvimento dos parlamentares com a pauta é o financiamento eleitoral. É possível observar que a Coca-Cola e a Ambev fizeram doações significativas para diversos parlamentares, o que dificulta o diálogo da Afrebras com estes atores. Por mais que os parlamentares tenham interesse em ajudar, quando eles recebem financiamento das grandes corporações, preferem atuar nos bastidores, sem se envolver muito com a causa.

Além da questão do financiamento de campanha, é importante notar que as três proposições tiveram destaque na mídia. As maiores chances de aprovação da Associação seriam em casos em que as grandes corporações fossem pegas de surpresa, pois haveria pouco tempo para reação. Como nos dois últimos casos, o Governo havia fechado acordo com as empresa, para manter o *status quo*, as chances de serem aprovadas eram mínimas. Talvez se os projetos não tramitassem em plenário, as chances de aprovação fossem maiores, pois, como afirma Santos (2014)¹ não haveria esforço do governo sobre essa matéria, pelo fato de matérias conclusivas ou terminativas, não deterem a atenção do governo.

Com base nos exemplos de atuação da Afrebras e da Frente, percebe-se que no primeiro caso, da inclusão dos refrigerantes no Simples, a Frente atuou diretamente no Congresso. Simultaneamente, a Associação movimentou os associados, pedindo a colaboração deles, para que pressionassem seus deputados estaduais ou prefeitos de suas cidades, para que eles repassassem a pressão aos deputados federais e foi assim que obtiveram sucesso.

Com o lançamento de frentes estaduais, a AFREBRAS está retomando a estratégia utilizada no caso do Simples Nacional, em que pressionam os dirigentes Estaduais, que por sua vez, vão repassar as demandas para os demais níveis da federação, e possivelmente obterão sucesso.

A partir dessas considerações, atualmente, essa alternativa, de investir em Frentes Estaduais, é uma ótima saída para o setor. Dessa forma podem pressionar os tomadores de decisão, no modelo *bottom-up*, partindo dos Municípios, para os Estados e chegando à esfera Nacional, e ainda, dar maior visibilidade à causa, aproximando a entidade à sociedade civil. O que vai de encontro com o novo perfil da frente, de defender a causa e não mais, defender projetos específicos.

7. Bibliografia

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; TESTA, Graziella G.; SILVA, Rafael S. Fugindo do líder e caindo na rede: caminhos alternativos das demandas sociais no Congresso Nacional. In: VII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, 2015, Lima. VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, 2015.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. Frentes e Bancadas parlamentares: uma proposta teórico-metodológica e de agenda de pesquisa. In: 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2016.

CORADINI, Odaci Luiz. Frentes Parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. *Rev. Sociol. Polít.* [online], v. 18, n. 36, p. 241-256, 2010.

GIL, Antonio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. Editora Atlas - 5ª Ed. 2010.

INÁCIO, Magna. Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na Câmara dos Deputados. . In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG: 2009.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo A. Processo Legislativo Federal: apostila preparada para a disciplina Estudos Legislativos. Brasília, Instituto de Ciência Política – UnB, 2016.

LE BOTERF, Guy. Pesquisa participante: propostas e reflexões metodológicas. In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues (Org.). *Repensando a pesquisa participante*. 3. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1999.

MIRANDA, Geralda Luiza de. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 18, n. 37, 2010.

SANTOS, Manoel Leonardo. Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: o lobby e o sucesso da Agenda Legislativa da Indústria. *Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos*, v. 1, p. 52-70, 2014¹.

SANTOS, Manoel Leonardo. Representação de Interesses na Arena Legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1975, p. 7-39, 2014².

8. Anexos

8.1. Questionário 1 – Características da Frente Parlamentar

Entrevistado: Ana Cláudia Junqueira – Diretora de Relações Governamentais da AFREBRAS

1. Qual foi a origem da Frente?
A Frente foi criada a partir de uma vontade do Presidente da Associação que visualizou a necessidade do setor ter mais representatividade dentro do meio político.
2. Quais são os objetivos da Frente?
A Frente objetiva dar voz aos fabricantes de bebidas regionais, engajar mais os associados da Afrebras dentro do meio político e torná-los mais próximos dos seus representantes.
3. Quem estimulou essa criação?
Primeiramente, o Presidente, que desejava a criação há mais de dois anos. O estímulo veio também do ex-deputado, Cláudio Vignatti, que acompanhava a criação da Frente e nos auxiliava quando necessário.
4. A ideia foi originada fora do Congresso ou nasceu entre os próprios parlamentares?
Foi originada fora, mas repassada para dentro do Congresso.
5. Poderia descrever quais atores políticos apoiaram essa criação da Frente?
Apoiadores constantes do setor de bebidas, tais como o dep. Zeca Dirceu (PT/PR), o dep. Carlos Zarattini (PT/SP), o ex-deputado Eduardo Sciarra (PSD/PR) e o ex-deputado Guilherme Campos (PSD/SP), atual presidente do PSD.
6. Essa Frente foi renovada na legislatura atual. Por quê?
Sim. É uma Frente que pretende ser renovada sempre, visto que as demandas do setor não acabam.
7. Quais foram as principais pautas de trabalho da Frente? E quais as principais formas de atuação da Frente?
As pautas são quase sempre relacionadas à busca da equidade setorial e de uma concorrência mais justa.
A Frente atua em causas específicas. Por meio dos nossos coordenadores, movimentamos os outros membros do partido e assim conseguimos apoio em votações.

8. Existem reuniões regulares?

Não.

9. Como é o processo de decisão dentro da Frente?

Normalmente a decisão vem dos associados: eles decidem suas pautas em assembléia, as aprovam, e isso é repassado aos coordenadores da Frente. Caso haja apoio e adesão, trabalhamos a pauta dentro do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

10. Como poderia ser classificada a importância da Frente no cenário político?

A Frente é um meio de oposição ao grande oligopólio do setor de bebidas brasileira. Por isso ela é de extrema importância para que uma parte do setor não seja sub-representada dentro do cenário político.

11. O que levou o senhor/senhora a tomar a Frente dessa organização?

Primeiramente, a causa. A oportunidade de defender uma causa justa dentro do meio de Relações Governamentais nem sempre é dada, quando há essa possibilidade o trabalho além de mais prazeroso é mais empolgante.

Em um segundo momento, a oportunidade de fazer a parte estratégica de uma coalizão setorial é imensamente interessante para um profissional da minha área.

8.2. Questionário 2 – Proposições analisadas

Entrevistado: Ana Cláudia Junqueira – Diretora de Relações Governamentais da AFREBRAS

Simple Nacional

1) Qual era o objetivo da associação/frente, com a proposição (Simple Nacional)?

O objetivo foi reinserir os refrigerantes no Simple Nacional. A Lei 123/06 tinha uma limitação a participação de bebidas no regime tributário do Simple.

2) Quais foram os meios de atuação adotados pela frente? Quais foram os meios de atuação adotados pela AFREBRAS?

A Frente se reuniu algumas vezes durante o período para pensar em estratégias para a inserção dos refrigerantes (exclusão do texto). Por meio de discursos e reuniões, a Frente mobilizou o autor do projeto, o relator e alguns deputados da base. Além disso, foram realizadas algumas reuniões no Executivo (Receita Federal, Ministério da Fazenda, Secretaria da Micro e Pequena Empresa).

A Afrebras se utilizou da Frente para trabalhar dentro do Poder Legislativo e dentro do Poder Executivo.

3) Qual foi o envolvimento dos associados no esforço quanto à aprovação da proposição?

Os associados participaram de forma indireta durante o processo de aprovação do destaque. Ligando para seus deputados próximos e explicando a necessidade de inclusão dos refrigerantes no Simple.

4) Quanto ao Simple Nacional, qual foi o envolvimento do Executivo na negociação? Você falou que os ex-coordenadores ajudaram muito, fazendo discursos e mobilizando as bases. Como se deu a repercussão da mobilização das bases?

O Poder Executivo foi procurado diversas vezes pela Frente Parlamentar, várias reuniões foram marcadas e realizadas. No entanto, principalmente a Secretária da Receita, por medo de perda de receita e por lobby de multinacionais do setor, era contra a inclusão do setor no Simple Nacional.

Os coordenadores ajudaram bastante. Eles levavam a nossa demanda para reuniões do partido e do estado, assim, a causa ganhava cada vez mais adesão. Junto com esse trabalho dos coordenadores, nós fazíamos visitas a lideranças e a deputados que tinham um certo poder de influência dentro da Casa.

5) Você lembra de alguns detalhes da estratégia utilizada pela Frente/Associação? (Panfleto, ligações, emails, reuniões...)

Usamos diversas estratégias. Como a causa era de fácil adesão e argumentação, buscávamos o máximo de reuniões possíveis.

E-mails, panfletos e ligações foram usados mais próximo da data de votação.

PL863/2015

1) Qual era o objetivo da associação/frente, com a proposição (PL863/2015)?

Inicialmente propomos uma emenda ao Projeto. Conversamos com alguns deputados e com a liderança do PMDB, partido do relator do Projeto, mas não havia grande expectativa de inclusão da mesma.

Com a Frente estava em fase de reestruturação e a própria Afrebras estava se reestruturando (mudança da sede) o objetivo ao inserir a emenda era mais manter o tema em discussão do que a aprovação.

2) Quais foram os meios de atuação adotados pela frente? Quais foram os meios de atuação adotados pela AFREBRAS?

Nesse caso atuamos mais como Afrebras, mas sempre acionando nossos deputados da Frente.

Marcamos diversas reuniões com as lideranças partidárias, mas o tempo era muito curto e só algumas foram possíveis.

3) Qual foi o envolvimento dos associados no esforço quanto à aprovação da proposição?

O envolvimento foi baixo devido ao intervalo de tempo entre a inclusão da emenda e a votação do parecer.

4) Você lembra de alguns detalhes da estratégia utilizada pela Frente/Associação?
(Panfleto, ligações, emails, reuniões...)

Assim como no Simples, tentamos diversas reuniões. As reuniões possibilitam sempre um maior envolvimento do parlamentar com a causa, com o setor e com os associados, diferentemente de um panfleto ou um e-mail. No entanto, poucas foram efetivas. Além disso, houve muito lobby contrário. Principalmente das multinacionais.

8.3. Questionário 3 – Frente Parlamentar Estadual

Entrevistado: Gianluca Mendonça Benvenuti – Analista da AFREBRAS

1) Qual foi a origem da Frente?

A Frente parlamentar teve sua origem como uma demanda por um incentivo de ICMS no estado do Paraná. Com uma força institucionalizada na Assembleia, conseguimos fazer uma pressão mais localizada no governo estadual.

2) Como se dá a seleção do estado/região que terá a frente?

Bom, o Paraná é o estado onde temos o maior número de indústrias. Além disso, a demanda pela volta do incentivo de ICMS que tínhamos até o final de 2015 nos forçou a tomar algum tipo de atitude no estado. A frente parlamentar foi uma forma de confortar nossos associados quanto ao papel da AFREBRAS na luta pelos seus direitos.

3) Quais são os objetivos da frente?

Os objetivos da Frente estadual são os mesmos da Frente Bebidas Brasil, mas em âmbito estadual. Discutir a competitividade do setor, conseguir benefícios fiscais e definir ações de combate à oligopolização do setor de refrigerantes.

4) Quem estimulou essa criação? A ideia foi originada fora da Assembleia ou nasceu entre os próprios deputados estaduais?

A ideia partiu da AFREBRAS, mas logo que foi pautada por nós na Assembleia, a Frente já teve muitos adeptos e apoiadores.

5) Poderia descrever quais os atores políticos que apoiaram essa criação da frente?

Primeiramente, a AFREBRAS, Procerva (Associação das Microcervejarias do PR), Sindicato de Bebidas do PR e o dep. Pedro Lupion (DEM/PR), que foi nossa primeira escolha para presidir a Frente Parlamentar (FP). A partir do momento em que elaboramos o Requerimento para criação da FP, muitos outros deputados assinaram.

Relação:

Dep. Cristina Silvestri

Dep. André Bueno

Dep. Evandro Junior

Dep. Felipe Francischini
Dep. Marcio Nunes
Dep. Nelson Luersen
Dep. Hussein Bakri
Dep. Marcio Pauliki
Dep. Requião Filho
Dep. Adelino Ribeiro
Dep. Ademir Bier
Dep. Bernardo Carli
Dep. Claudia Pereira
Dep. Palози
Dep. Cobra Repórter
Dep. Dr. Batista
Dep. Elio Rusch
Dep. Guto Silva
Dep. Schiavinato
Dep. Luiz Carlos Martins
Dep. Luiz Claudio Romanelli
Dep. Marcio Pacheco
Dep. Nelson Justus
Dep. Nereu Moura
Dep. Paulo Litro
Dep. Pedro Lupion
Dep. Péricles de Mello
Dep. Stephanes Junior
Dep. Tadeu Veneri
Dep. Tercílio Turini
Dep. Tiago Amaral
Dep. Tião Medeiros

Como o dep. Lupion é presidente do DEM no Paraná, pediu para se afastar da presidência da FP devido a organização de candidaturas do partido. O novo escolhido foi o dep. Guto Silva (PSD/PR), que tem vasta experiência com micro e pequenas empresas, sendo consultor internacional do SEBRAE por muitos anos.

6) Quais foram as principais pautas de trabalho da frente? E quais as principais formas de atuação da frente?

Estamos trabalhando bastante em cima do retorno do incentivo fiscal de ICMS, que acabou ao final do ano de 2015. Temos outras pautas, como a discussão da Substituição Tributária e a Pauta Fiscal para bebidas no estado do Paraná.

7) Existem reuniões regulares?

Como o lançamento da Frente Parlamentar foi no dia 09 de agosto, não tivemos ainda uma reunião. A ideia não é fazermos reuniões regulares, mas eventos de confraternização para estreitar os laços entre parlamentares e associados a cada 6 meses. As reuniões da Frente Parlamentar são combinadas com o presidente da Frente, dep. Guto Silva (PSD/PR), pra quem repassamos nosso cronograma de ações.

8) Como é o processo de decisão dentro da frente?

A FP é uma institucionalização da luta de nossos associados no estado, portanto, as demandas partem de nossos fabricantes e das associações. Tudo passa pelo nosso presidente, que opina sobre nossas questões e nos ajuda a percorrer os caminhos tortuosos da burocracia estadual. Depois, isso é repassado à nossa coalizão parlamentar, unida em prol dos fabricantes.

9) Como poderia ser classificada a importância da frente no cenário político?

Considerando que a atual conjuntura política em âmbito nacional se encontra em um estado deplorável e o governo anda demonstrando muita imprevisibilidade, está difícil lutarmos no Congresso Nacional ou no Poder Executivo. Com a FP estadual pudemos sentir como andam os outros estados da federação e vimos que, mesmo a crise política e econômica se estendendo à todos os entes federativos, conseguimos trabalhar com uma atenção melhor do Executivo no Paraná. O fato de termos muitos associados em cidades interioranas faz com que tenhamos uma atenção maior de parlamentares e autoridades do Executivo, ainda mais em tempos de eleições municipais. A FP é importantíssima para aproveitarmos ao máximo esta crise política.