

# O PAPEL DAS INCUBADORAS UNIVERSITÁRIAS NA FORMAÇÃO EM BOAS PRÁTICAS DE FABRICAÇÃO DE ALIMENTOS PARA OS EMPREENDIMENTOS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

Tatiana Pacheco Rodrigues<sup>1</sup>  
Maria da Conceição de Menezes Soglia<sup>2</sup>  
Tatiana Ribeiro Velloso<sup>3</sup>

**Resumo:** Os Empreendimentos da Economia Solidária (EES) que atuam na área de produção de alimentos tem um importante papel na geração de trabalho e renda de muitos brasileiros e brasileiras. Para manter a existência destes empreendimentos é necessário atender a legislação sanitária, cujo objetivo é garantir a saúde do consumidor. Existem muitos desafios para o cumprimento da legislação, pois muito do que é exigido é intangível para os grupos produtivos da Economia Solidária. Desta forma, a implantação de políticas públicas de fortalecimento para estes tipos de empreendimentos solidários inclui a implantação de legislação específica e a garantia de formação na área de Boas Práticas de Fabricação de Alimentos (BPF). Neste sentido, as Incubadoras Universitárias podem atuar para fomentar a elaboração dessas políticas públicas e diretamente na formação em BPF para os grupos de trabalhadores.

**Palavras-chave:** Economia Solidária. Saúde do consumidor. BPF.

---

<sup>1</sup>Professora Associada CCAAB/UFRB, Doutora, INCUBA/UFRB/UNITRABALHO, e-mail tatiana\_pacheco@ufrb.edu.br.

<sup>2</sup>Professora Associada CCAAB/UFRB, Doutora, INCUBA/UFRB/UNITRABALHO, e-mail mcsoglia@ufrb.edu.br.

<sup>3</sup>Professora Associada CETENS/UFRB, Doutora e Pró-reitora de Extensão da UFRB, INCUBA/UFRB/UNITRABALHO, e-mail tatiana@ufrb.edu.br.

**Abstract:** The Solidarity Economy Enterprises that work in the area of food production play an important role in generating work and income for many Brazilians. In order to maintain the existence of these enterprises, it is necessary to comply with the sanitary legislation, whose objective is to guarantee the health of the consumer. There are many challenges for complying with the legislation, as much of what is required is intangible for the productive groups of the Solidarity Economy. In this way, the implementation of public policies to strengthen these types of joint ventures includes the implementation of specific legislation and the guarantee of training in the area of Good Food Manufacturing Practices (GMP). In this sense, university incubators can act to encourage the elaboration of these public policies and directly in the training in GMP for groups of workers.

**Keywords:** Solidarity Economy. Consumer health. Good Food Manufacturing Practices.

## INTRODUÇÃO

A economia solidária é um modo de organização que privilegia o trabalho coletivo na produção, no consumo, na comercialização e nas finanças, com princípios fundados na autogestão, na cooperação e na democracia, que se expressam em milhares de organizações sob a forma de associações, cooperativas, grupos não formalizados, empresas recuperadas, redes de intercooperação, uniões e centrais nacionais (BRASIL, 2008).

Segundo a SENAES (2009), empreendimentos econômicos solidários são organizações coletivas, suprafamiliares, simples ou complexas, permanentes, formalizadas ou não, organizadas sob a forma de autogestão que realizam atividades comuns. Organizações

criadas como resposta da classe trabalhadora em relação às transformações do mundo do trabalho.

Para a viabilização dos empreendimentos econômicos solidários há necessidade de múltiplos fatores. São fundamentais os fatores internos, como o grau de solidarismo e a capacidade de gestão do negócio, como também são fundamentais os fatores externos, como articulações entre empreendimentos, centros de tecnologia, assessoria e qualificação profissional, articulação com mercados e principalmente contar com políticas públicas de fortalecimento (MAGALHÃES, 2000).

Nos meios acadêmicos, emergiram propostas de apoio, assessoria e acompanhamento aos empreendimentos, como a rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares - ITCPs e as Incubadoras da Rede Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho – UNITRABALHO (VELLOSO et al., 2020).

As Incubadoras Universitárias de Empreendimentos Solidários vieram preencher uma lacuna vital no processo de formação de cooperativas e grupos de produção associada. São Instituições originadas dentro das Universidades com objetivo de prestar assessoria contínua aos empreendimentos solidários, ajudando-os a organizarem atividades produtivas ou de prestação de serviços, a empregar técnicas de gestão, legalizarem seus empreendimentos, bem como buscarem mercados e financiamentos (FAGALI; OLIVEIRA, 2014).

Dessarte, no que se refere aos empreendimentos de economia solidária que atuam na produção de alimentos perante o cumprimento da legislação sanitária, além dos aspectos técnicos que envolvem a assessoria e qualificação profissional, para evitar as chamadas Doenças Transmitidas por Alimentos (DTA) e perda de mercado, é necessário o fortalecimento em diversas áreas - econômica, social, política, ambiental e cultural, tanto para a articulação dentro e quanto fora dos empreendimentos. Neste sentido, as Incubadoras Universitárias podem contribuir com a qualificação profissional, na troca de saberes com a comunidade e para a implantação de políticas públicas que garantam a existência dos empreendimentos.

Desta forma, o objetivo deste artigo é destacar a importância da participação das Incubadoras Universitárias na capacitação dos EES em legislação sanitária e em Boas Práticas de Fabricação de Alimentos, contribuindo com a geração de trabalho e renda.

### **Doenças Transmitidas por Alimentos (DTA) e as Boas Práticas de Fabricação (BPF)**

É importante destacar que das temáticas necessárias para a estruturação de empreendimentos econômicos solidários na área de manipulação de alimentos, as Boas Práticas de Fabricação (BPF) estão entre as mais importantes. Isso porque a maioria dos surtos de doenças transmitidas por alimentos (DTA) se desenvolve por falhas no

processo produtivo, tais como manipulação inadequada, má utilização da temperatura de preparo e conservação dos alimentos, contaminação cruzada, higiene pessoal deficiente, limpeza inadequada dos equipamentos e utensílios, ausência de infraestrutura e de equipamentos adequados e contato de manipuladores infectados com o alimento pronto para consumo (SESC, 2003).

As Boas Práticas de Fabricação são procedimentos que devem ser adotados nos serviços de alimentação a fim de garantir a qualidade higiênico-sanitária e a conformidade dos alimentos com a legislação sanitária (BRASIL, 2004). O objetivo das Boas Práticas de Fabricação é evitar a ocorrência de doenças provocadas pelo consumo de alimentos contaminados, seja de origem biológica, física ou química. Doenças transmitidas por alimentos são aquelas atribuídas à ingestão de alimentos ou água contaminados por bactérias, vírus, parasitas, toxinas, príons, agrotóxicos, produtos químicos e metais pesados (BRASIL, 2005). Além da questão de saúde pública, é necessário considerar que há perdas econômicas devido à deterioração de alimentos e afastamento da clientela.

No Brasil entre os anos de 2012 e 2021 foram registrados 6.347 surtos de DTA, com 104.839 pessoas doentes e 89 óbitos. Os surtos foram causados por bactérias, vírus, parasitas e produtos químicos. Dentre os alimentos envolvidos, os alimentos mistos estão entre os que causaram a maior parte dos surtos. Dos agentes conhecidos, 29,6% dos casos foram provocados pela bactéria

*Escherichia coli*. Os locais de maior ocorrência foram as residências, ficando em segundo lugar os restaurantes e padarias. (BRASIL, 2022).

Considerando que muitos empreendimentos solidários fabricam alimentos e bebidas de forma artesanal nas residências de seus trabalhadores e em outros espaços coletivos de produção, é necessário fomentar a capacitação em Boas Práticas de Fabricação de Alimentos para que estes possam se manter em funcionamento e garantir o trabalho e renda dos grupos de economia solidária.

### **Legislação Sanitária e formação em Boas Práticas de Fabricação**

No Brasil, as Boas Práticas de Fabricação (BPF) tornaram-se obrigatórias para a produção industrial de alimentos em 1997, quando foram publicadas as portarias 326/97, do Ministério da Saúde (MS), e 368/97, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (BRASIL, 1997a; BRASIL, 1997b). Além destas portarias, o Ministério da Saúde instituiu as Resoluções-RDC nº 275/2002 e 216/2004 que dispõem, respectivamente, sobre o Regulamento Técnico de Procedimentos Operacionais Padronizados aplicados aos Estabelecimentos Produtores/Industrializadores de Alimentos e a Lista de Verificação das Boas Práticas de Fabricação em Estabelecimentos Produtores/Industrializadores de Alimentos e o Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação (BRASIL, 2002; 2004). Além disso, há legislação do MAPA e do MS, referentes aos

procedimentos de construção dos estabelecimentos, tratamento de efluentes, comercialização, etc.

Embora o Brasil seja um dos maiores produtores de alimento do mundo, parcela significativa da população não tem acesso aos alimentos básicos necessários para a vida cotidiana. Situações de insegurança alimentar e nutricional podem ser detectadas a partir de diferentes tipos de problemas, tais como fome, obesidade, doenças associadas à má alimentação, o consumo de alimentos de qualidade duvidosa ou prejudicial à saúde, estrutura de produção de alimentos predatória em relação ao ambiente natural ou às relações econômicas e sociais, e ainda alimentos e bens essenciais com preços abusivos e a imposição de padrões alimentares que não respeitam a diversidade cultural (CONSEA, 2004).

Segundo as proposições do antigo CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2010), é importante considerar que as Políticas Públicas existem para promover, prover e garantir os direitos humanos. Entre esses direitos está a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) voltada ao Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA.

O Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) é o sistema público criado pela Lei nº 11.346/2006 (BRASIL, 2006) para articular e gerir as políticas públicas de SAN. A exemplo de outros sistemas públicos, o SISAN deverá ser capaz de articular e promover

as relações gerenciais entre todos os entes federados, sendo que todos devem ter como meta comum a realização plena do DHAA.

Entretanto, uma questão importante merece relevo: apesar dos avanços obtidos nos últimos anos, no que se refere à melhoria da renda das famílias e dos indicadores nutricionais, o fato é que muitas pessoas que têm o seu DHAA violado não têm conseguido acessar as políticas públicas das quais são titulares de direitos. Este era um dos pontos mais debatidos pelo CONSEA Nacional.

Em 2019 o CONSEA deixou de constar na estrutura da Presidência da República e na lista de órgãos integrantes do SISAN (BRASIL, 2019a), o que aumentou a insegurança alimentar no Brasil e viola o Direito Humano à Alimentação Adequada de milhões de brasileiros e brasileiras, isto foi mais um retrocesso no que se refere à políticas públicas de combate à fome.

Para a superação deste problema entende-se que as políticas públicas devam ser periodicamente avaliadas e realinhadas, para que seus objetivos sejam realmente alcançados e os seus titulares de direitos possam efetivamente ter acesso a estas. No caso da temática de Boas Práticas de Fabricação no contexto da incubação de empreendimentos econômicos solidários, o desafio está no desenvolvimento de ações de caráter interdisciplinar no ambiente acadêmico de assessoria e de acompanhamento, bem como de considerar o saber apropriado e vivenciado pelos trabalhadores como referencial de construção, como também de articular esse conjunto de saberes e de práticas com as



políticas territoriais que possibilitem o processo de estruturação de empreendimentos na área de processamento e de manipulação de alimentos (RODRIGUES et al., 2011).

A legislação sanitária foi desenvolvida considerando a necessidade de constante aperfeiçoamento das ações de controle sanitário na área de alimentos visando à proteção à saúde da população; considerando a necessidade de harmonização da ação de inspeção sanitária em serviços de alimentação; considerando a necessidade de elaboração de requisitos higiênico-sanitários gerais para serviços de alimentação (BRASIL, 2002; 2004).

No contexto dos empreendimentos econômicos solidários as políticas públicas não podem deixar de considerar o apoio do qual as organizações necessitam para o melhor atendimento e aplicação da legislação, além de apoio para aquisição de infraestrutura e equipamentos para que tal legislação seja cumprida.

Um exemplo de legislação que contribuiu para proximidade dos empreendimentos solidários no atendimento à legislação sanitária, foi a criação do Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), regulamentado pelo Decreto nº 5.741 de 30 de março de 2006, que é um sistema unificado e coordenado pela União, com participação dos municípios, estados, através de adesão. De acordo com este sistema, produtos inspecionados por qualquer instância, podem ser comercializados em todo o território nacional (BRASIL, 2021).

Esse sistema de inspeção sanitária permite a legalização e implementação de novas agroindústrias, o que facilita a comercialização dos produtos industrializados localmente no mercado formal em todo o território brasileiro. Esse instrumento legal acabou com algumas restrições existentes para o trânsito de produtos alimentícios. Antes, só tinham livre trânsito no território nacional os produtos sujeitos à inspeção federal. Com esta lei transitam, nacionalmente, tanto os produtos com inspeção estadual como os que têm, apenas, inspeção municipal (BRASIL, 2021).

O Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), é formado por 04 sub-sistemas de inspeção e fiscalização:

- Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal – SISBI-POA.
- Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal – SISBI-POV.
- Sistema Brasileiro de Inspeção de Insumos Agrícolas.
- Sistema Brasileiro de Inspeção de Insumos Pecuário (*ibid*)

O SISBI (Sistema Brasileiro de Inspeção) prevê equivalência entre órgãos de inspeção municipal, estadual e federal dos produtos de origem animal, produtos de origem vegetal e insumos. Esta equivalência em todo o Brasil possibilita a ampliação do comércio de alimentos nas diversas escalas de produção, mas preservando a inocuidade dos produtos e a saúde pública.

A integração ao SISBI por parte dos estados e municípios é voluntária e concedida mediante a comprovação de equivalência de estrutura, legislação e equipe. Os estados e municípios que optarem pela não adesão permanecem regidos pela Lei 7889/89. A adesão ao Sistema Brasileiro de Inspeção acontece em cadeia, ou seja, é necessário que o Estado esteja integrado para que depois os municípios solicitem o reconhecimento de equivalência. No entanto, com a anuência do Estado, em caráter excepcional e transitório, o MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) poderá supervisionar diretamente os serviços de inspeção dos municípios enquanto o estado estiver em processo de adesão ao SISBI (SGUARIZI, 2008).

Os requisitos e demais procedimentos necessários para a adesão ao SISBI já foram definidos pelo MAPA. Também foram instituídos gestores estaduais para atuarem como técnicos de referência junto às Superintendências Federais de Agricultura (SFA), responsáveis pela divulgação e orientação aos serviços de inspeção interessados na adesão ao sistema (BRASIL, 2020a).

Apesar da aparente facilidade para os empreendimentos de economia solidária aderirem a este Sistema, os requisitos necessários para atender a legislação sanitária em algumas situações é quase impossível de serem cumpridos, pois praticamente somente as grandes indústrias conseguem atendê-los, devido aos investimentos em estrutura e pessoal. Isto dificulta a produção e principalmente a

inserção dos pequenos produtores, de agricultores familiares e grupos de economia solidária no mercado formal para comercialização de seus produtos.

Mesmo com o SISBI facilitando a comercialização, os empreendimentos esbarram nas dificuldades em atender por completo as normas federais para poderem diversificar a comercialização de sua produção. Ao mesmo tempo, do outro lado está o consumidor que tem que ser protegido de possíveis perigos relacionados ao consumo de alimentos contaminados.

Uma oportunidade para os empreendimentos de economia solidária que processam produtos de origem animal se enquadrarem à legislação sanitária foi a implementação da Instrução Normativa nº16 de 23 de junho 2015, que possibilita que estabelecimentos de pequeno porte, isto é, com plantas de processamento menores do que 250 m<sup>2</sup> possam requerer registro com uma menor quantidade de exigências (BRASIL, 2015). Dentre os princípios que norteiam a legislação, está a simplificação do processo de registro dos estabelecimentos, a razoabilidade das exigências, a disponibilidade do serviço público para orientações e políticas públicas para capacitação de profissionais para garantir a segurança sanitária dos produtos.

Na atualização do RIISPOA – Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal, os estabelecimentos de pequeno porte receberam a atenção que não existia anteriormente no que tange aos procedimentos específicos para

sua inspeção (BRASIL, 2020b). Da mesma maneira como a regulamentação do Selo Arte, tornou possível a comercialização de produtos artesanais em todo território nacional (BRASIL, 2019b).

Muitos EES processam produtos artesanais e este tipo de legislação seria mais uma maneira de facilitar a aproximação com o mercado formal. Mesmo assim, para implantação e funcionamento das agroindústrias, há necessidade de um mínimo de orientação e instrumentalização para evitar que os estabelecimentos funcionem abaixo das expectativas da legislação e coloquem sua existência e a vida de consumidores em risco. A legislação brasileira conta com todo um arcabouço para proteção da saúde do consumidor, desde a Constituição até o código penal.

A Constituição brasileira indica os direitos à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Também compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] previdência social, proteção e defesa da saúde (BRASIL, 2012).

Segundo o código de defesa do consumidor é direito básico do consumidor,

a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos; os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não acarretarão riscos à saúde ou segurança dos consumidores; a oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar [...], prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores; além de serem considerados impróprios ao uso e consumo: os produtos deteriorados, alterados, adulterados, avariados, falsificados, corrompidos, fraudados, nocivos à vida ou à saúde, perigosos ou, ainda, aqueles em desacordo com as normas regulamentares de fabricação, distribuição ou apresentação. De acordo com o este a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias (BRASIL, 1990).

O código penal prevê penas que vão de três meses a 12 anos de prisão, de acordo com a gravidade, para quem ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem. Causar epidemia, mediante a propagação de germes patogênicos, dá pena de reclusão, de 10 (dez) a

15 (quinze) anos e se do fato resultar morte, a pena é aplicada em dobro. Corromper, adulterar, falsificar ou alterar substância ou produto alimentício destinado a consumo, tornando-o nocivo à saúde ou lhe reduzindo o valor nutritivo a pena de reclusão é de quatro a oito anos, e multa (BRASIL, 1940).

Há uma infinidade de leis que protegem o consumidor final de alimentos, o que provoca a intervenção, nem sempre muito amigável do Ministério Público em alguns municípios. Esta situação cria muitos impasses e acaba fazendo com que os produtores continuem no caminho da informalidade.

Em muitas situações os alimentos produzidos de forma clandestina ou informal, principalmente os de origem animal, como carne, leite e seus derivados, são apreendidos e destruídos, desperdiçando muitos nutrientes. Em muitos casos, estes alimentos foram produzidos de forma inadequada, podendo estar contaminados por microrganismos patogênicos e desta forma, não poderiam ser consumidos sem causar dano provável.

Desta forma, é necessário que estes alimentos estejam em condições de consumo desde sua fonte, perpassando pelo processo de produção, armazenamento, distribuição e comercialização. Assim, as autoridades em conjunto com os produtores e sociedade civil, deveriam encontrar soluções que atendessem de forma igualitária a todos: produtores, legislação e consumidor final. A formação em Boas Práticas de Fabricação de Alimentos para os grupos de Economia

Solidária, fomentada por políticas públicas, seria uma forma para contribuir com a garantia da qualidade dos produtos elaborados por estes trabalhadores.

Um exemplo de formação em BPF é o PAS – Programa do Alimento Seguro, que reúne parceiros como SENAI, SESI, SENAC, SESC, SENAR e o SEBRAE e instituições governamentais como o MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde e a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária). Este programa orienta os empresários e capacita as empresas do setor da indústria, do campo, do comércio, do transporte e da distribuição a produzir, preparar e distribuir, com segurança, alimentos que primam pela qualidade (SEBRAE, 2021).

Observa-se que dentro deste programa não estão incluídos os empreendimentos solidários. Desta forma, verifica-se a necessidade de implantação de programas e políticas públicas que atendam a uma parcela considerável da população, pois 70% dos produtos da agricultura brasileira são produzidos pela agricultura familiar. Um programa semelhante a este na forma de política pública atenderia ao quesito de formação em Boas Práticas de Fabricação de Alimentos e diminuiria a vulnerabilidade destes grupos.

As Universidades poderiam desenvolver atividades de capacitação junto aos empreendimentos solidários, na forma de programas e projetos, os quais teriam maior capilaridade e



continuidade se existissem políticas públicas que garantissem uma atuação direta e não esporádica, conforme a disponibilidade de editais, que podem ocorrer ou não devido à falta de financiamento.

Dentre as temáticas a serem desenvolvidas na formação em BPF estão: contaminantes de alimentos; higiene dos manipuladores; cuidados com a água de abastecimento; higiene dos alimentos; cozimento, reaquecimento e conservação; higiene ambiental, dos utensílios e de equipamentos; controle integrado de pragas, entre outros.

### **Empreendimentos Econômicos solidários (EES) na área de produção de alimentos e a atuação das Incubadoras Universitárias**

O Sistema de Informação em Economia Solidária – SIES foi uma iniciativa pioneira desenvolvida pela SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária do MTE – Ministério do Trabalho e Emprego, em parceria com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, para a identificação e a caracterização dos empreendimentos econômicos solidários (EES) no Brasil.

Desde 2004 em levantamentos para caracterizar os empreendimentos constatou-se um total de 33.518 empreendimentos econômicos solidários mapeados, nos quais as principais motivações de constituição dos empreendimentos foram: alternativa ao desemprego (46%), complemento de renda (44%), melhores ganhos com ação

associativa (36%), possibilidade de gestão coletiva (27%) e condição para acesso a crédito (25%) (SENAES, 2009; 2013).

Dentre as atividades desenvolvidas por estes empreendimentos econômicos solidários destacam-se a obtenção de alimentos por agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura, desenvolvidas por 17,2% de todos os empreendimentos mapeados; enquanto na indústria de transformação de alimentos (mel, farinhas, bolos, doces, etc) tem-se 8,0% e no comércio de alimentos 3,5% (SENAES, 2013). Percebe-se, então, a importância das atividades na área de manipulação dos alimentos para a existência de empreendimentos solidários.

Portanto, há necessidade do fortalecimento destes empreendimentos, pois estes são uma alternativa econômica a grupos mais vulneráveis socialmente. A incubação dos empreendimentos econômicos solidários seria uma maneira para fomentar o desenvolvimento destes empreendimentos.

O processo de incubação é considerado inovador como projeto de geração de trabalho e renda, buscando construir um modelo de desenvolvimento de inserção social e econômica, combatendo a exclusão social, integrando a universidade como um dos sujeitos que pode contribuir e ter contribuição no sentido de promover a extensão universitária integrada com o ensino e a pesquisa, com o envolvimento direto de docentes e de discentes de graduação e de pós-graduação (VELLOSO et al,2009).

Segundo CULTI (2007) “o envolvimento das universidades tem sido importante no apoio às iniciativas da economia solidária em vista da sua capacidade de pesquisa, extensão e transferência de tecnologia, portanto, na elaboração teórica e realização de atividades práticas executadas por meio das ações desenvolvidas nas Incubadoras Universitárias com envolvimento de professores, pesquisadores, técnicos e acadêmicos. As Incubadoras atendem às demandas tanto dos trabalhadores diretamente bem como as dos poderes públicos que procuram parcerias para apoiar a formação de empreendimentos econômicos solidários”.

Neste sentido, observa-se a necessidade de formação para os grupos de ES na área de alimentação em viabilidade econômica, gestão, Boas Práticas de Fabricação de Alimentos e noções de legislação sanitária, entre outras. As Universidades tem importante papel neste processo, mas para terem uma atuação mais extensa, os grupos de economia solidária deveriam ter acesso à políticas públicas que garantissem a permanência destas ações. No entanto, a História recente do Brasil demonstra o quão frágil está o fomento à Economia Solidária.

Em 1997 foi criado o PRONINC - Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares, tendo como signatários a Finep (Financiadora de Estudos e Projetos), o Banco do Brasil, a FBB (Fundação Banco do Brasil) e o COEP (Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida). A partir de 2003, a Finep e a Fundação

Banco do Brasil, em parceria com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), do Ministério do Trabalho e Emprego, decidiram financiar novas Incubadoras de Cooperativas e dar apoio à manutenção das incubadoras em operação (FINEP, 2022). O PRONINC tem por finalidade o fortalecimento dos processos de incubação de empreendimentos econômicos solidários e busca atingir os seguintes objetivos:

- I - geração de trabalho e renda, a partir da organização do trabalho, com foco na autogestão e dentro dos princípios de autonomia dos empreendimentos econômicos solidários;
- II - construção de referencial conceitual e metodológico acerca de processos de incubação e de acompanhamento de empreendimentos econômicos solidários pós-incubação;
- III - articulação e integração de políticas públicas e outras iniciativas para a promoção do desenvolvimento local e regional;
- IV - desenvolvimento de novas metodologias de incubação de empreendimentos econômicos solidários articuladas a processos de desenvolvimento local ou territorial;
- V - formação de discentes universitários em economia solidária; e
- VI - criação de disciplinas, cursos, estágios e outras ações, para a disseminação da economia solidária nas instituições de ensino superior (BRASIL, 2010).

A força da identidade das incubadoras sempre foi a extensão. No entanto, paulatinamente, o Proninc foi expandindo sua identidade, e a tecnologia, a inovação e a pesquisa tornaram as incubadoras experiências práticas da indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão. Após uma longa parceria da Senaes com a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), o Proninc foi implementado, a partir de 2013, em parceria com o então Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), no âmbito das ações voltadas às tecnologias sociais, e com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Para muitos, a parceria representou uma nova conquista, com o reconhecimento das experiências de incubação por um órgão do sistema de ciência e tecnologia brasileiro responsável pelo fomento à pesquisa (SCHIOCHET, 2018).

O Proninc foi exitoso nessa parceria, e a institucionalidade das incubadoras como projetos de pesquisa facilitou muito a execução dos recursos pelas equipes responsáveis. Em 2016, o programa já contava com mais de uma centena de iniciativas de incubação nas instituições de ensino superior em todas as regiões do país. Essa ampliação contou, a partir de 2009, com o apoio do Programa de Extensão Universitária do Ministério da Educação (Proext/MEC), que criou uma linha temática específica para a economia solidária (ibid).

Conforme o decreto 10.087 de 05 de novembro de 2019, o comitê gestor do Proninc encontra-se desativado. Essa situação se complexifica, uma vez que, devido às mudanças políticas recentes

ocorridas no país, o Proninc também corre risco de interrupção (ADDOR et al., 2018; BRASIL, 2019c).

Os dados de avaliação do Proninc entre os anos de 2014 e 2016 estimava que o trabalho de 64 incubadoras alcançou 776 empreendimentos e cerca de 22 mil trabalhadores, ainda que 72% delas tenham reconhecido alguma demanda de incubação não atendida por falta de recurso ou equipe, indicando que mais investimento nessas atividades permitiria chegar a impactos ainda maiores (ibid).

Contudo, este processo foi estancado desde a crise política que se abateu no país a partir de 2016 e se aprofundou com a eleição do novo governo em 2018. A nova agenda governamental enfraqueceu profundamente o campo da economia solidária, com a extinção da Senaes e dos editais públicos de apoio e fomento às atividades nesta área, fragilizando também as próprias universidades com os cortes radicais no seu orçamento e a consequente diminuição muito acentuada na capacidade de fomento à pesquisa e à extensão (FRANÇA FILHO et al., 2021).

Ressalte-se que ainda não há políticas públicas permanentes e consolidadas para a economia solidária, e sim alguns programas e ações pulverizados na estrutura de Estado. A Senaes fez uma tentativa de institucionalização do Proninc quando solicitou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sua inclusão formal no Plano Plurianual do governo federal (PPA 2008-2011) – o verdadeiro orçamento da União –, proposta rejeitada, mas que aceitou a inserção

de uma Ação em outro Programa da Senaes denominado de “Economia Solidária em Desenvolvimento”, o que trouxe um orçamento para o Proninc (COSTA, 2018).

O Programa de Extensão Universitária (ProExt) do MEC, teve o objetivo de apoiar as instituições públicas de ensino superior no desenvolvimento de programas ou projetos de extensão que contribuíssem para a implementação de políticas públicas. Criado em 2003, o ProExt abrangeu a extensão universitária com ênfase na inclusão social. O último Edital financiado por este programa foi realizado em 2016 (BRASIL, 2018). Demonstra-se desta forma, mais uma perda para o fomento de programas e projetos os quais as universidades poderiam atuar em conjunto com a comunidade.

Os programas e projetos que poderiam ser desenvolvidos de forma integradora nas universidades são de fundamental importância para fomentar a indissociabilidade do Ensino, Pesquisa e Extensão, pois os conhecimentos adquiridos durante a execução dos programas e projetos seriam convertidos em capacidade de atuação na comunidade, incluindo a conexão entre o saber acadêmico e o saber popular; do mesmo modo que as demandas observadas durante as atividades serviriam de subsídios para futuros projetos de pesquisa, assim como os dados obtidos e as ações realizadas durante o acompanhamento à comunidade poderiam ser sistematizados e apresentados pelos discentes sob forma de trabalhos científicos nos ambientes acadêmicos e territoriais.

A atividade principal de uma Incubadora de Empreendimentos Solidários é apoiar a criação de empreendimentos econômicos solidários (EES) em comunidades de baixa renda, por meio de um processo de incubação, executado por universitários extensionistas, com a finalidade precípua de gerar trabalho e renda. Além disso, as atividades da Incubadora incluem também a formação de trabalhadores, estudantes, profissionais e professores para a organização autogestionária, o desenvolvimento temático de pesquisas na universidade e para a mobilização e a participação nos fóruns e eventos brasileiros e internacionais de economia solidária. Nesse contexto, os discentes também tem uma grande participação junto com os incubados e acabam se desenvolvendo nesse processo, ao realizar oficinas, trocar ideias e experiências, gerar debates e eventos acerca do tema, além de organizar os resultados obtidos (MURAD; BREU, 2016; COSTA, 2018).

A extensão universitária compreendida como ação transformadora e espaço de formação, e especialmente sua curricularização (Resolução CES/CNE 007/2018 do MEC), são fundamentais para a formação e acompanhamento destes grupos produtivos da economia solidária em diversas áreas, mas sem viabilidade financeira, os processos de formação junto aos grupos se tornam descontínuos e inviáveis. Algo que prejudica a sustentabilidade dos empreendimentos perante o mercado formal. Um marco legal visando a manutenção dos programas e projetos



elaborados pelas Universidades, assim como outros programas governamentais, políticas públicas para a extensão universitária, no que se refere ao apoio aos empreendimentos solidários contribuiriam para geração de trabalho e renda para muitos brasileiros e brasileiras.

### **Considerações Finais**

A experiência no desenvolvimento de ações na área de Boas Práticas de Fabricação é importante para consolidação dos empreendimentos solidários na área de manipulação de alimentos, mas também para discutir as especificidades de intervenções a partir do contexto das políticas públicas da Economia Solidária de forma articulada às políticas territoriais. Percebe-se que há necessidade de implantação de políticas públicas de fortalecimento de empreendimentos solidários, principalmente para ações estruturantes de adequação de marco legal e de metodologias baseadas nas trocas de saberes e de experiências, pois nem todos os empreendimentos solidários e/ou comunidades têm acesso a projetos e programas, sejam via Universidades, Instituições de Fomento ou do próprio Governo, como ponto de partida para construção de ações estruturantes na área de geração de trabalho e renda e com isto ampliando as possibilidades de melhoria de vida da população.

## Referências

ADDOR, F.; OLIVEIRA, T.; MAIA, L.; SOUZA, I.; PERISSÉ, C.; PEREZ, R. As Incubadoras Tecnológicas de Economia Solidária na atualidade. In: ADDOR, F.; LARICCHIA, C. (Orgs.) Incubadoras tecnológicas de economia solidária: concepção, metodologia e avaliação - Volume I. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018. v. 1. p. 25-53.

BRASIL. Código Penal. Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 35. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

\_\_\_\_\_. Código de Defesa do Consumidor. Presidência da República. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Brasília – DF, 1990.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento. Secretaria Nacional de Defesa Agropecuária. Portaria nº 368 de 04/09/97. Aprova o regulamento técnico sobre as condições higiênic-sanitárias e de Boas Práticas de Elaboração para estabelecimentos elaboradores/ industrializadores de alimentos. Brasília – DF, 1997a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento. Secretaria Nacional de Defesa Agropecuária. Instrução Normativa nº 16 de 23/06/2015. Estabelecer, em todo o território nacional, as normas específicas de inspeção e a fiscalização sanitária de produtos de origem animal, referente às agroindústrias de pequeno porte. Brasília – DF, 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento. Secretaria Nacional de Defesa Agropecuária. Instrução Normativa nº 67 de 10/12/2019. Estabelecer os requisitos para que os Estados e o Distrito Federal realizem a concessão do Selo Arte, aos produtos alimentícios de origem animal produzidos de forma artesanal. Brasília-DF, 2019b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento. Secretaria Nacional de Defesa Agropecuária. Instrução Normativa nº 17 DE 06/03/2020. Estabelece os Procedimentos para reconhecimento da equivalência e adesão ao Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA), do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA). Brasília-DF, 2020a. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-17-de-6-de-marco-de-2020-247281167>. Acesso em: 05 de fev. de 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento. Secretaria Nacional de Defesa Agropecuária. Decreto 10.468 de 18/08/2020. Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal. Brasília – DF, 2020b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento. Secretaria Nacional de Defesa Agropecuária. Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA). 2021. Disponível em <http://https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/suasa/suasa>. Acesso em: 03 de fev. de 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. ProExt - Editais. 2018. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12243&ativo=488&Itemid=30891](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12243&ativo=488&Itemid=30891). Acesso em: 21 de jul. de 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Resolução CNE/CES nº 07/2018, que estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira e regulamenta o disposto na Meta 12.7 da Lei

nº1013.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Portaria nº 326, de 30/07/97. Aprova o Regulamento Técnico sobre Condições Higiênico-Sanitárias e de Boas Práticas de Fabricação para Estabelecimentos. Brasília – DF, 1997b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária. RDC nº 275, de 21/10/2002. Dispõe sobre o Regulamento Técnico de Procedimentos Operacionais Padronizados aplicados aos Estabelecimentos Produtores/Industrializadores de Alimentos e a Lista de Verificação das Boas Práticas de Fabricação em Estabelecimentos Produtores/Industrializadores de Alimentos. Brasília – DF, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária. RDC nº 216, de 15/09/04. Dispõe sobre Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação. Brasília – DF, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. SVS - Secretaria de Vigilância em Saúde. Surtos de Doenças Transmitidas por Alimentos no Brasil. Informe 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/d/dtha/arquivos/apresentacao-surtos-dtha-2022.pdf/view>. Acesso em: 21 jul. de 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria Nacional de Economia Solidária. O que é economia solidária? Brasília, 28 março 2008. Disponível em: [http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria\\_oque.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria_oque.asp) Acesso em: 28 de mar. de 2008.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com

vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília – DF, 2006.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 7.357, de 17 de novembro de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares - PRONINC, e dá outras providências. Brasília – DF, 2010.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria-Geral - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Medida provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Brasília – DF, 2019a.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria-Geral - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 10.087, de 5 de novembro de 2019. Brasília – DF, 2019c.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2004. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/publiuacoes-arquivos/principios-e-diretrizes-de-uma-politica-de-san>. Acesso em: 24 de maio de 2011.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil - Indicadores e Monitoramento: da Constituição aos dias atuais. 2010. Disponível em [www4.planalto.gov.br/consea](http://www4.planalto.gov.br/consea). Acesso em: 21 de maio de 2011.

CULTI, M. N. Economia solidária: incubadoras universitárias e processo educativo. Proposta, v. 31, n. 111, p. 16-22, 2007.

COSTA, R.P. Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares. In: ADDOR, F.; LARICCHIA, C. (Orgs.) Incubadoras tecnológicas de economia solidária: Concepção, metodologia e avaliação - Volume I. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018. v. 1. p. 151-165.

FAGALI, E.Q.; OLIVEIRA, M.M.V. Os desafios da aprendizagem em projetos sociais: reflexões sobre Incubadoras Universitárias de Empreendimentos Solidários com enfoque multidisciplinar. *Construção Psicopedagógica*, v. 22, n. 23, p. 34-50, 2014.

FINEP. Financiadora de Estudos e Projetos. PRONINC. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/apoio-e-financiamento-externa/historico-de-programa/proninc>. Acesso em: 10 ago. de 2022.

FRANÇA-FILHO, G.C.; REIS, T.A.; CASTRO, I.R. Inovações e desafios na trajetória da incubação em economia solidária e a experiência dos Centros Públicos de Ecosol da Bahia. *Revista Ciência & Tecnologia Social*, v. 4, n. 1, p. 89-111, 2021.

MAGALHÃES, R. S. A nova economia do desenvolvimento local. In: II Conferência Da Work And Labour Network, Rio de Janeiro, 2000. *Anais... II Conferência da Work And Labour Network*. Rio de Janeiro: 2000. s.p.

MURAD, E. P.; ABREU, J.C.A. Incubadoras universitárias de economia solidária: metodologias em perspectiva. *Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL*, v. 9, n. 3, p. 108-130, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1983-4535.2016v9n3p108>. Acesso em: 21 de jul. de 2022.

RODRIGUES, T. P. VELLOSO, T. R. COSTA, A. E. D. V. Boas práticas para empreendimentos solidários: a experiência de construção de referenciais no Território do Recôncavo da Bahia. In: *Anais... XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais*, 2011, Salvador – BA: UFBA, 2011.

SCHIOCHET, W. Prefácio. In: ADDOR, F.; LARICCHIA, C. (Orgs.) *Incubadoras tecnológicas de economia solidária: concepção, metodologia e avaliação - Volume I*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018. v. 1. p. 07-09.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. PROGRAMA ALIMENTO SEGURO– PAS. Disponível em <http://www.sebrae-sc.com.br/leis/default.asp?vcdtexto=447&%5E%5E>. Acesso em: 03 de fev. de 2021.

SENAES. Secretaria Nacional de Economia Solidária. Sistema de Informação em Economia Solidária. Brasília: SENAES/MTE, 2009. Disponível em <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/sistema-nacional-de-informacoes-em-economia-solidaria/>. Acesso em: 10 de ago. de 2009.

SENAES. Secretaria Nacional de Economia Solidária. Sistema Nacional de Informações de Economia Solidária – SIES – disponibiliza nova base de dados. SENAES Acontece (Boletim Informativo) - Edição Especial, p. 1-6, 2013. Disponível em [https://base.socioeco.org/docs/acontece\\_senaes\\_2013\\_-\\_n34\\_ed\\_especial.pdf](https://base.socioeco.org/docs/acontece_senaes_2013_-_n34_ed_especial.pdf). Acesso em: 05 de fev. de 2020.

SESC - Serviço Social do Comércio. Banco de Alimentos e Colheita Urbana: Manipulador de Alimentos I - Perigos, DTA, Higiene Ambiental e de Utensílios. Rio de Janeiro: SESC/ DN, 2003. 25 pág. (Mesa Brasil SESC - Segurança Alimentar e Nutricional). Programa Alimentos Seguros. Convênio CNC/CNI/SENAI/ANVISA/SESI/SEBRAE. Disponível em [www.sesc.com.br](http://www.sesc.com.br). Acesso em: 11 de nov. de 2009.

SGUARIZI; G.SISBI/POA. Sistema prevê equivalência entre órgãos de inspeção municipal, estadual e federal. Revista do CRMV-PR, nº 27, 2008. Disponível em [http://www.crmvpr.org.br/uploads/revista\\_arquivo/Revista\\_CRMV\(27\).pdf](http://www.crmvpr.org.br/uploads/revista_arquivo/Revista_CRMV(27).pdf). Acesso em: 18 de set. de 2012.

VELLOSO, T. R. et al. Programa de Desenvolvimento Territorial Solidário – PRODETES: estruturação e fortalecimento de

empreendimentos da economia solidária do Recôncavo da Bahia. Brasília: Edital PROEXT/MEC, 2009.

VELLOSO, T.R., PEREIRA, L.; NAGAO D.F. Trajetória e experiências das incubadoras tecnológicas das cooperativas populares (ITCPs) e empreendimentos solidários no contexto brasileiro. In Álvarez, J.F.; Marcuello, C. (Dir.) Experiencias Emergentes de la Economía Social. OIBESCOOP, 2020. p. 128-155.