

GOVERNANÇA MULTINÍVEL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL POR MEIO DOS ODS DA ONU: ESTUDO EM UMA CIDADE CRIATIVA UNESCO DA GASTRONOMIA NO BRASIL

Elias José Mediotte

Universidade Federal de Viçosa (UFV)

eliasmediotte@gmail.com

Magnus Luiz Emmendoerfer

Universidade Federal de Viçosa (UFV)

magnus@ufv.br

Thalita Stephanie Teixeira

Universidade Federal de Viçosa (UFV)

thalita.teixeira@ufv.br

Alan Paula-Silva

Universidade Federal de Viçosa (UFV)

alan.d.silva@ufv.br

RESUMO: O objetivo é analisar a Governança Multinível de uma Cidade Criativa da Gastronomia da UNESCO no Brasil para o alcance dos ODS da ONU. A UCCN propõe, através de agentes públicos, privados, academia, terceiro setor e sociedade civil, um pacto de Governança Multinível, de abrangência local à internacional. Utilizou-se a pesquisa Documental e Observação não Participante. A Pesquisa de Campo foi realizada entre 2022 e 2023, em Florianópolis, primeira cidade brasileira a ingressar na UCCN, em 2014, com a chancela da Gastronomia. Adotou-se Análise de Conteúdo Crítica, fundamentada pela teoria da Governança (Multinível). Os resultados revelam que a chancela UNESCO tem propiciado um ambiente conflituoso de um *status* associado à ‘grife’ Cidade Criativa, despertando atenção para a legitimação deste título, reiterando proposições não culturais e eventuais (des)territorialidades. Por outro lado, as evidências de conexões claras, compreensíveis aos atores envolvidos acerca do alcance dos ODS da ONU, são, ainda, incipientes.

Palavras-chave: Governança Multinível. Desenvolvimento Sustentável. Cidades Criativas da Gastronomia. Florianópolis (Brasil).

1 INTRODUÇÃO

Os municípios no Brasil são entes federativos com autonomia para governar seu território com base em dimensões políticas, administrativas e financeiras, regidos por Lei Orgânica

específica. De acordo com o artigo 30 da Constituição Federal de 1988, com base na Emenda Constitucional nº 53/2006, incisos I e VIII, respectivamente, compete aos municípios, entre outras atribuições, “legislar sobre assuntos de interesse local” e “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988/2017, p. 34). Nesse sentido, um dos critérios para que haja o desenvolvimento é o planejamento participativo, o qual figura como competência social e econômica nos municípios, visando atingir metas como melhoria da educação, saúde, assistência, serviços de água potável e esgoto, eletricidade, entre outros.

Ademais, é esperado que os municípios sigam orientações definidas em políticas e agendas públicas de entes nacionais e/ou supranacionais para resolverem problemas públicos em nível local, sobretudo aspirando o desenvolvimento através do crescimento econômico, sociocultural e ambiental, tornando-os mais inclusivos, resilientes, seguros e sustentáveis (UNESCO, 2019). Visando combater as crises sociais, econômicas, ambientais, culturais, políticas e éticas, recorrentes no cenário mundial, tendo em vista as contradições do modelo de desenvolvimento apoiado na acumulação de riquezas, na produção de excedentes com enfoque no crescimento econômico em detrimento do social, privilegiando as diferenças e desigualdades, a elitização e segregação socioespaciais (BECK, 2011), identificam-se que municípios, considerados nesta pesquisa como cidades, têm adotado potenciais recursos estratégicos de otimização, pautados na cultura e na criatividade (EMMENDOERFER, 2018). A percepção de criatividade no contexto supracitado, perpassa ao conceito de Cidades Criativas, podendo ser constituídas por um “grupo de setores líderes, cujo núcleo abrange determinadas atividades que têm por base a criatividade e o conteúdo intelectual, artístico e cultural” (FIRJAN, 2008, p. 24) em suas formas de produção, às quais utilizam como insumos a cultura sob a égide da criatividade (FERREIRA, 2017). Tal concepção combina a economia e a cultura, denominado ‘Economia Criativa’, no qual compreende-se abarcar por meio de suas Indústrias Criativas, os bens e serviços que se constituem “numa dinâmica de valorização, proteção e promoção da diversidade das expressões culturais” visando garantir a originalidade, a força e a potencialização para o crescimento local (BRASIL, 2011, p. 34), mediante geração de emprego e renda, sobretudo a inclusão social.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 2004, criou uma política de abrangência internacional, denominada ‘Cidades Criativas’, na qual as legítimas como territórios criativos sob a chancela de integrarem-se nessa rede, institucionalizada como Rede de Cidades Criativas (UCCN - *UNESCO Creative Cities Network*). A UCCN busca fortalecer a cooperação com e entre cidades que reconhecem a criatividade como um fator estratégico do desenvolvimento sustentável em aspectos econômicos, sociais, culturais, ambientais, políticos e éticos, desde o nível local, ao internacional. A Rede de Cidades Criativas da UNESCO abrange oito campos criativos: i) artesanato e arte folclórica, ii) design, iii) cinema, iv) gastronomia, v) literatura, vi) artes midiáticas, vii) música e viii) arquitetura (UNESCO, 2026).

Visando promover a criação de políticas públicas, projetos de base e boas práticas, por meio da participação entre setores e agentes públicos, privados, da academia, do terceiro setor e da sociedade civil, concebida por meio de um pacto de Governança Multinível, de abrangência local à internacional, a UCCN propõe, de forma determinante, o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, da ONU. Além do mais, a integração desses ODS com a UCCN visa somar esforços a partir da coparticipação de uma Governança global que atenda às necessidades socioeconômicas, de forma sustentável (GTSCA2030, 2019).

A lente teórica da Governança Multinível sugere uma administração com maior precisão em territórios multiescalares, desde às tendências de desenvolvimento em nível global até à escala local, sobretudo no que tange à formação de redes de atores, redes interorganizacionais, intermunicipais e novas formas de governar as cidades, serviços urbanos, necessidades sociais, além de refletir a diversidade de interesses dos cidadãos, propiciando compromissos políticos mais verossímeis e fomentando o processo de inovação, de criatividade e experimentação no que

concerne o campo de políticas públicas (HALL, 2011; TORFING, 2005). Os autores Hooghe e Marks (2021) preconizam que a Governança, em sentido orgânico local, por si só, não é capaz de responder às questões relativas a uma concepção de política global na qual comporta atores, organizações, unidades de federação nos mais diversos níveis, convergindo, simultaneamente. Para os autores, a Governança tornou-se Multinível à medida que as regiões dentro dos estados ganharam autogoverno e a autoridade foi agrupada e delegada a organizações internacionais.

Nesse sentido, a teoria da Governança Multinível assinala que esta transcende e pluraliza as formas de autoridade (MARKS, 1993), envolvendo, de um lado, a perspectiva do Ator Social e sua forma de conceber, gerar mudanças e atuar em sociedade, projetando uma ação coletiva; de outro lado, como essa interação de ação coletiva pode orientar processos de coletividade para o estabelecimento de padrões, papéis, normas, condutas formais ou informais, de forma voluntária, normativa, reguladora e/ou cognitiva, a partir de estruturas organizacionais (MERTON, 1968), às quais servem de base para a operacionalização da Governança, em seus diversos níveis. Desse modo, torna-se imprescindível observar as particularidades dessas cidades, com identidades próprias presentes nesses territórios, por sua vez, criativos. Somado a isso, também acredita-se que elementos relacionados ao desenvolvimento sustentável estejam sendo operacionalizados através do planejamento público, orientado para produzir as Cidades Criativas.

Partindo do olhar para o contexto sociopolítico e socioespacial como um processo contínuo de construção do conhecimento e de aprendizagem fundamentadas na cocriação e coprodução colaborativa, tendo como perspectivas o cenário supracitado, este estudo aponta para a necessidade de responder à seguinte questão central: **De que forma uma cidade criativa da gastronomia no Brasil tem evidenciado o desenvolvimento sustentável por meio dos ODS da ONU, à luz da Governança Multinível?** Ademais, para responder a esta pergunta, tem-se como objetivo geral analisar a Governança Multinível de uma Cidade Criativa da Gastronomia da UNESCO no Brasil para o alcance dos ODS da ONU. Presume-se relevante, portanto, analisar o objeto deste estudo, uma vez que compreende-se que as cidades têm se tornado cenários de articulação e conflitos de interesses e de poder. Sendo assim, verificar como ocorre esse processo de desenvolvimento, por meio da Governança Multinível, caracteriza-se como importante e necessário, principalmente no contexto das Cidades Criativas da UNESCO e dos ODS da ONU, como proposto por este trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Reis (2012) destaca a criatividade, a cultura e a inovação como vetores do desenvolvimento urbano, articulando economia e identidade territorial. Nesse contexto, a UCCN reforça a cooperação entre cidades e sua contribuição para o desenvolvimento sustentável, por meio de um pacto de Governança.

2.1. Cidades criativas da UNESCO

A percepção de criatividade no contexto supracitado, perpassa ao conceito de Cidades Criativas, concepção que busca explicá-las através de ambientes dinâmicos de Governança que conseguem produzir a integração de diversos setores, sejam eles econômicos, sociais, culturais, de forma que propicie em seus residentes a sensação de segurança e pertença local, inclusive fortalecendo a identidade territorial e gerando ambientes mais criativos (Landry, 2013; Reis, 2012), por meio das artes visuais e artesanatos, patrimônio natural e cultura, espetáculos e celebrações, livros e periódicos, audiovisuais e mídias interativas, design e serviços criativos (BRASIL, 2019a) e pelo turismo em seus diversos segmentos, como o turismo criativo.

A organização urbana que outorga do capitalismo pós-industrial para a economia baseada no conhecimento relaciona inovação, cultura e as conexões do território (Reis, 2012), conforme Figura 1.

Figura 1: Tríade das Cidades Criativas



Fonte: Elaboração própria, com base em Reis (2012).

Os elementos constituintes da tríade das ‘Cidades Criativas’ são descritos, conforme apregoa Reis (2012), por **Inovações**, referindo-se à “capacidade de solucionar problemas e antecipar oportunidades das mais diversas ordens” (p. 76); por **Conexões**, como capacidade Criatividade essencial de “oferecer espaços de encontros, de trocas, de experiências, de expressões pois são palcos da conexão de diversidades, de ideias e atividades e do compartilhamento da própria cidade” (p. 74) e por **Cultura**, reconhecida “por seu impacto econômico, por seu potencial de geração de novos negócios e pela capacidade de promover uma mentalidade aberta à inovação” (p. 158).

A UCCN, integra 394 cidades em mais de 100 países (UNESCO, 2026) e possui como missão em comum, o fomento e a promoção de um ambiente de estímulo à Economia Criativa e à cultura, como estratégias para transformar as cidades em locais mais inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Além disso, especificamente no Brasil, a UCCN “busca incrementar as cadeias produtivas locais e regionais, impulsionar a dinâmica e a colaboração com os setores de turismo e de serviços transversais à cultura” (BRASIL, 2019b, p. 1).

Nesse sentido, destaca-se a Agenda 2030 concebida em 2015, congregando 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (Quadro 2) e 169 metas instituídas entre 193 países comprometidos em melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, sobretudo das famílias em situações socioeconômicas vulneráveis, conforme observa-se na Figura 2.

Figura 2: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): Agenda 2030



Fonte: GTSCA2030 (2019, p. 1)

No Brasil, a relação das 14 cidades sob a chancela da UNESCO, bem como as suas principais características, podem ser observadas a partir do Quadro 1, a seguir.

Quadro 1: Cidades Criativas da UNESCO no Brasil

Cidades	Chancela UNESCO	Entrada UCCN	População IBGE (2022)	PIB per capita IBGE (2023)	IDHM IBGE (2010)
Florianópolis (SC)	Cidade Criativa da Gastronomia	2014	537.211	R\$ 58.059,37	0,847
Belém (PA)		2015	1.303.403	R\$ 31.100,18	0,746
Paraty (RJ)		2017	45.243	R\$ 139.787,20	0,693
Belo Horizonte (MG)		2019	2.315.560	R\$ 56.227,29	0,81
Curitiba (PR)	Cidade Criativa do Design	2014	1.773.718	R\$ 67.691,30	0,823
Brasília (DF)		2017	2.817.381	R\$ 129.790,44	0,824
Fortaleza (CE)		2019	2.428.708	R\$ 35.796,74	0,754
Santos (SP)	Cidade Criativa do Cinema	2015	418.608	R\$ 73.963,51	0,84
Penedo (RJ)		2023			
São Paulo (SP)		2025	11.451.999	R\$ 93.156,23	0,805
Salvador (BA)	Cidade Criativa da Música	2015	2.417.678	R\$ 31.724,15	0,759
Recife (PE)		2021	1.488.920	R\$ 44.563,38	0,772
João Pessoa (PB)	Cidade Criativa do Artesanato	2017	833.932	R\$ 34.106,06	0,763
Campina Grande (PB)	Cidade Criativa das Artes Midiáticas	2021	419.379	R\$ 30.780,61	0,72
Rio de Janeiro (RJ)	Cidade Criativa da Literatura	2023	6.211.223	R\$ 67.371,97	0,799

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Portanto, a UCCN, conforme preconiza Landry (2013), possui a cultura e a criatividade como base indutora de benefícios e impactos socioeconômicos, os quais criam valor e ampliam o potencial competitivo da Rede, demandando a constituição de uma estrutura de Governança em todos os níveis de governo. Além do mais, a apropriação da cidade pelos cidadãos exige uma Governança democrática e participativa quanto às estratégias e organização de seus espaços, evitando a gentrificação, propiciando e estimulando a inclusão social (REIS, 2012).

2.2. Concepção de Governança (sentido orgânico) e Governança Multinível

A Governança é compreendida como um processo coletivo de coordenação entre atores públicos e privados (ANSELL; TORFING, 2022), estruturado por mecanismos de cooperação, coordenação e colaboração, essenciais para a formulação e implementação de políticas públicas. Já a Governança Multinível (HOOGHE; MARKS, 2020) amplia essa perspectiva ao integrar diferentes níveis de autoridade (local, nacional e internacional), evidenciando a interdependência entre atores e escalas.

Cumprе ressaltar que, as formas de Governança são definidas com base na capacidade de governar e administrar uma rede de atores e organizações em prol de objetivos em comum, frequentemente atrelados a problemas públicos. Compreende-se, a partir que a Governança, em sentido genérico, se aproxima ao processo de direção da sociedade por meio da ação coletiva e de acordo com objetivos comuns (ANSELL, TORFING; 2022).

Os debates sobre Governança Pública podem refletir várias questões que abarcam desde a sustentabilidade, o bem-estar da comunidade, a coesão social e a redução da pobreza. Além disso, a Governança é empregada para “denotar uma representação conceitual e teórica do papel do Estado-Nação na coordenação dos sistemas socioeconômicos” (HALL, 2011, p. 7),

através da construção de relações de Redes, Parcerias Público-Privadas, o Estado, representado pela gestão pública, e os *stakeholders*.

Desse modo, para fins deste estudo, a Governança, em sua definição mais ampla, será atribuída como uma construção sociopolítica dotada de valor, a qual compreende atores e grupos envolvidos em uma rede, suas aspirações e valores, e as decisões que eles tomam sobre questões como responsabilidade, transparência, participação e atuação, comunicação, compartilhamento de conhecimento, eficiência e equidade.

Hooghe e Marks (2020) assinalam que a Governança, por si só e em sentido orgânico, não fornece respostas aos problemas socioinstitucionais contemporâneos, advindos sobremaneira dos atores sociais e as suas estruturas organizacionais constituintes. Para os autores, o conceito de Governança sustenta a ideia de que a política local e as relações internacionais são causalmente difundidas em seus distintos domínios, o que, para alguns autores, se denomina ‘localismo pragmático’ (COAFFE; HEADLAM, 2008).

Já a Governança Multinível, abrange a provisão pública de bens coletivos em diversas arenas, tanto intra- como intergovernos locais, nacionais, supranacionais, simultaneamente. O mundo socioinstitucional que se tem em mente nos dias atuais é, portanto, parte dos múltiplos níveis de Governança entre sociedades sobrepostas em diversas escalas. Logo, a Governança Multinível descreve a difusão da autoridade para longe do estado central.

Isto posto, a Governança Multinível é entendida pelo compartilhamento de responsabilidades e poder de influência, tanto horizontalmente (entre estruturas organizacionais e entre atores, em nível local) e como se relacionam verticalmente (entre vários níveis, até o supranacional), para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas e o alcance do desenvolvimento sustentável, a partir do território local. Portanto, acredita-se que o grande desafio da Governança Multinível seja, portanto, gerenciar as complexas relações de interdependência entre os atores envolvidos na ação pública (TOUATI et al., 2015).

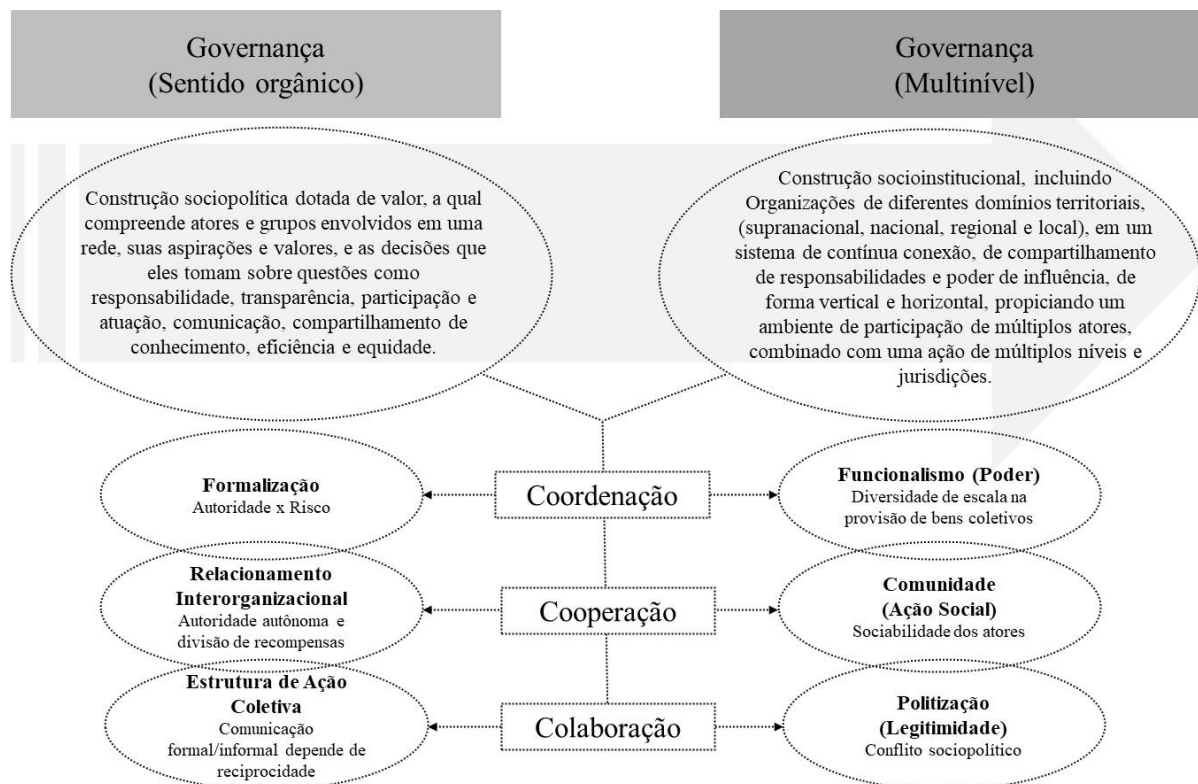
Alinhada à perspectiva paradigmática, a Governança Multinível é contextualizada, segundo os autores Hooghe e Marks (2020), como uma teoria Pós-Funcionalista. Para os autores Borzel e Risse (2010, p. 114), a Governança Multinível, enquanto teoria Pós-Funcionalista, tornou-se amplamente concebida como “os vários modos institucionalizados de coordenação social para produzir e implementar regras coletivamente vinculantes ou fornecer bens coletivos”. Sendo assim, o pós-funcionalismo para teorização da Governança Multinível possui três fundamentos (MEDIOTTE, 2020; HOOGHE; MARKS, 2020, p. 822), os quais podem ser observados através da Figura 3.

1. Coordenação: A premissa funcionalista – a Governança Multinível é uma adaptação funcional aos benefícios da diversidade de escala na provisão de bens coletivos.

2. Cooperação: A premissa da comunidade – a forma pela qual a Governança ocorre em qualquer nível - depende da sociabilidade dos participantes.

3. Colaboração: A premissa da politização – tanto a funcionalidade quanto a sociabilidade são construídas no conflito político.

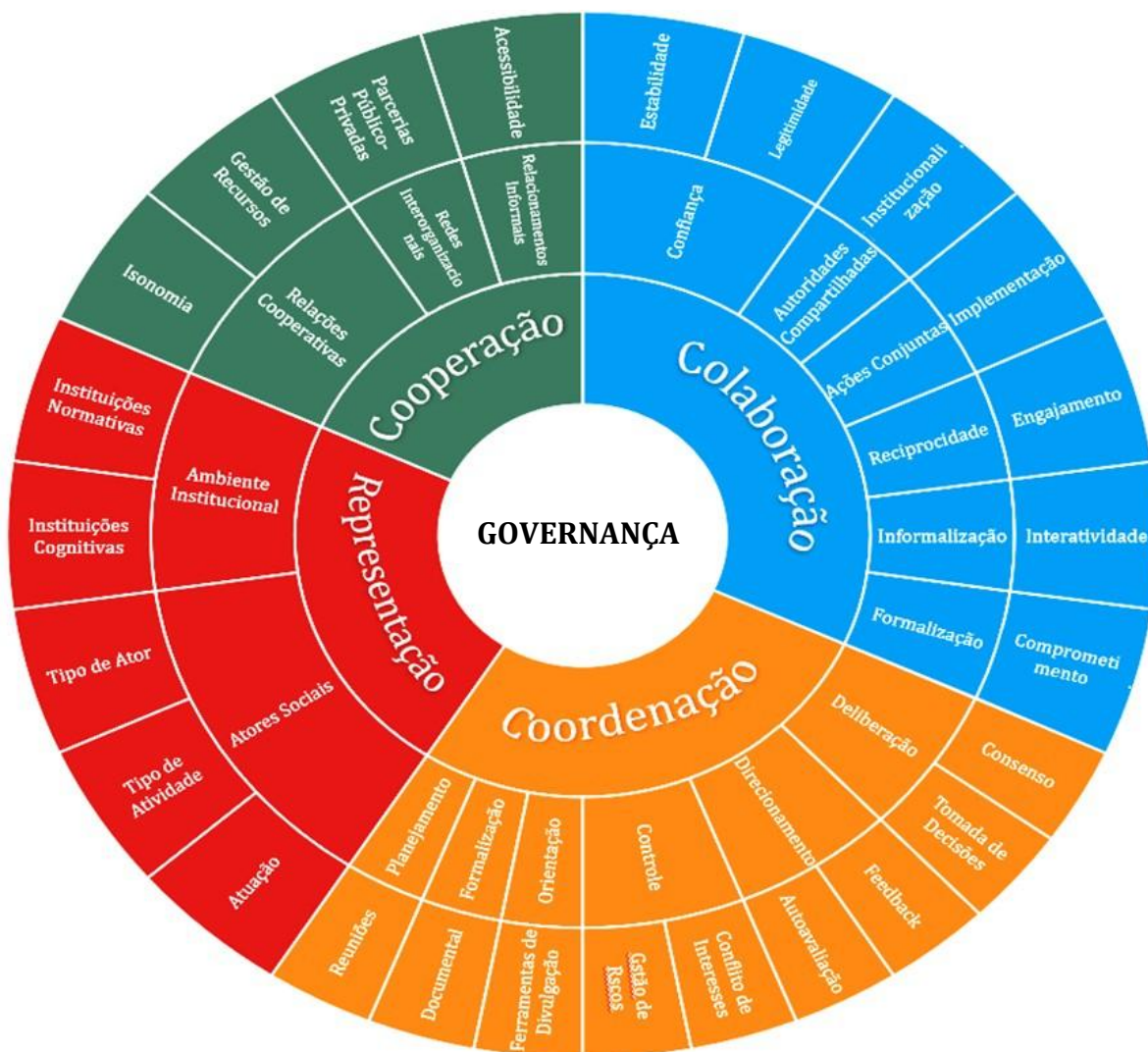
Figura 3: Aproximações dos conceitos de Governança



Fonte: Mediotte (2023, p. 68).

Diante desse contexto, evidencia-se, de forma crescente, a necessidade de fortalecimento das capacidades de gestão dos atores envolvidos nas estruturas organizacionais, bem como das relações institucionais estabelecidas entre eles, com vistas à maior eficiência das ações implementadas (ENDRES; PAKMAN, 2019). Nesse sentido, para além dos três indicadores considerados, compreende-se a relevância da Representação como componente constitutivo da governança multinível, conforme ilustrado na Matriz da Governança para Cidades Criativas da UNESCO apresentada na Figura 4. Todavia, em razão da natureza subjetiva dos dados coletados nesta pesquisa, optou-se por não incluir esse indicador na avaliação do presente estudo. Recomenda-se, entretanto, sua incorporação em investigações futuras.

Figura 4: Matriz da Governança para Cidades Criativas da UNESCO



Fonte: Elaboração própria.

Assim, esses referenciais sustentam a análise ao permitir compreender como redes de atores, políticas e práticas colaborativas contribuem para o desenvolvimento sustentável em Cidades Criativas.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa de caráter descritivo, considerando que tal investigação permite obter uma concepção epistemológica a partir da dimensão teórica conjugada ao processo indutivo. Justifica-se enquanto descritiva, pois os elementos resultantes dessa abordagem possibilitam uma análise mais próxima da realidade, viabilizando a exatidão dos dados coletados nos estudos (FLICK, 2009).

Por outro lado, análises qualitativas permitem lidar com a complexidade e a diversidade da realidade em estudo, conferindo elevada validade interna, uma vez que focalizam especificidades fenomenológicas dos grupos sociais em estudo (GODOI ET AL., 2010).

Diante da unidade de análise definida, este estudo configura-se sob a perspectiva de Estudo de Caso, cuja premissa é ampliar os conceitos sobre o objeto da pesquisa (YIN, 2015).

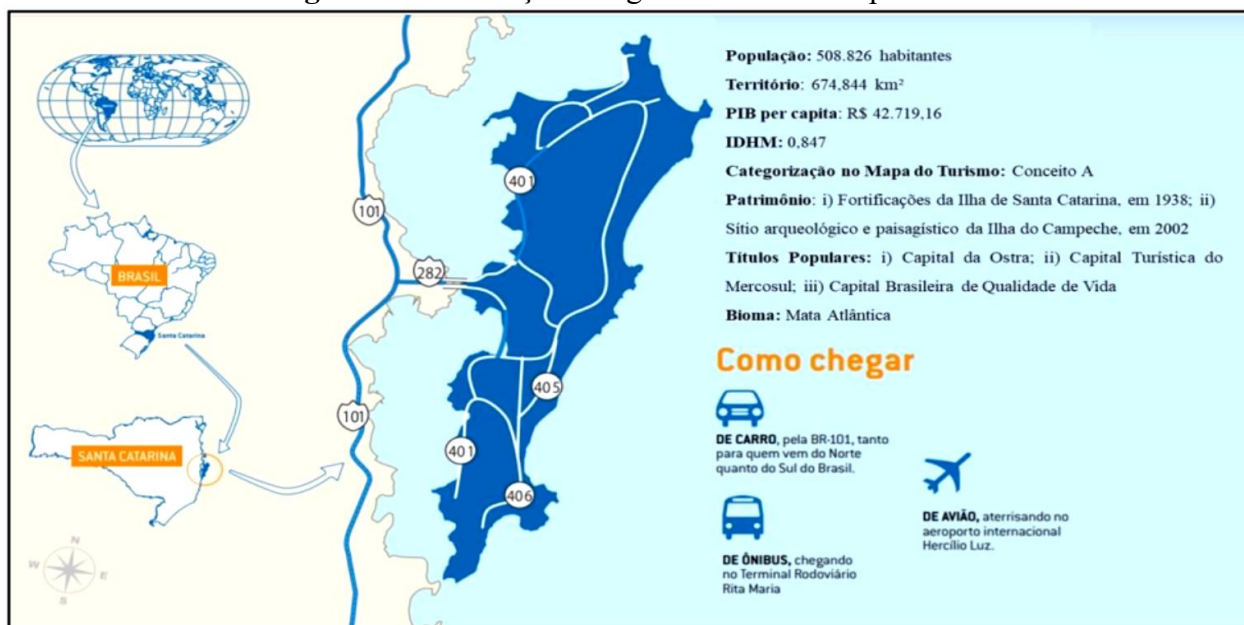
No que tange à escolha de Florianópolis (SC) como locus da pesquisa, YIN (2015) apregoa que o Estudo de Caso Crucial é a forma de se compreender um fenômeno apoiado em seu campo e em profundidade, de maneira que características intrínsecas àquele locus possam ser detalhadamente contextualizadas, a partir da vida real deste ambiente, de forma a evitar vieses de outras localidades. Assim, torna-se possível construir um aporte epistemológico a partir de um determinado locus que possibilitará a replicação do estudo de caso a outros ambientes, de forma empírica e conceitual.

A cidade de Florianópolis está localizada na região turística ‘Grande Florianópolis’ e é a capital do estado de Santa Catarina, ao sul do Brasil (BRASIL, 2021) (Figura 5). Reconhecida nacional e internacionalmente pelo turismo, a cidade compreende uma dinâmica desde os atrativos procedentes de uma metrópole urbana a um estilo de vida de uma cidade de pequeno porte, cercada pelos recursos naturais e banhada pelo litoral, somando-se a este último mais de praias com distintas características e peculiaridades (FLORIPAMANHÃ, 2013).

Originalmente habitada pelos indígenas Carijó e Tupis-Guaranis, que praticavam uma agricultura procedente da pesca e dos moluscos, característica esta, preservada e amplamente explorada até a atualidade. Sua colonização data do século XVII, pela Coroa Portuguesa, fundada com o nome de Nossa Senhora do Desterro (IBGE, 2021).

Ainda no seu contexto histórico, Florianópolis “recebeu imigrantes africanos, espanhóis, italianos, alemães, poloneses, libaneses e gregos, entre pessoas de muitos outros países e de diferentes regiões do Brasil” (FLORIPAMANHÃ, 2013, p. 4), o que ocasionou a construção de fortalezas para a defesa do território por Portugal. Somente a partir da Lei Estadual Nº 111, de 01 de outubro de 1894, o município de Nossa Senhora do Desterro passou a denominar-se Florianópolis (IBGE, 2021).

Figura 5: Localização Geográfica de Florianópolis



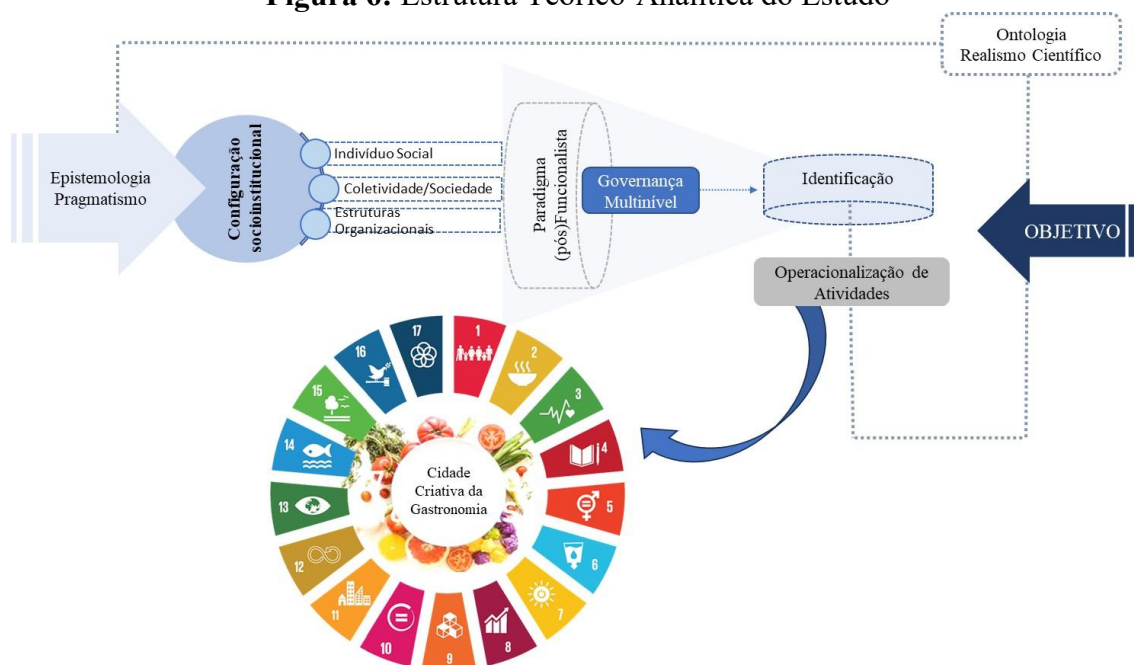
Fonte: Mediotte (2023). Adaptado de FloripAmanhã (2013), IBGE (2021), IPHAN (2021).

O estudo foi realizado entre 2022 e 2023 em Florianópolis (SC), considerada para análise do fenômeno da Governança Multinível no contexto das Cidades Criativas da Gastronomia, chancelada desde 2014. A pesquisa utiliza pesquisa documental e de campo, com entrevistas em profundidade, observação não participante e técnica *snowball* para identificação dos atores sociais participantes da pesquisa. Os dados foram analisados por meio da Análise de

Conteúdo com perspectiva crítica (LAW et al., 2021), apoiada por categorização temática e uso do software IRaMuTeQ®. O estudo investiga a articulação entre *stakeholders*, políticas públicas e a chancela da UNESCO, visando compreender sua relação com o desenvolvimento sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A seguir, na Figura 6, são demonstrados os arranjos estruturais teórico-analíticos adotados neste estudo, com base em seu Objetivo proposto.

Figura 6: Estrutura Teórico-Analítica do Estudo



Fonte: Elaborado pelos autores.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A pesquisa evidencia que a Governança da Cidade Criativa da Gastronomia em Florianópolis (SC) se estrutura como uma *Core Governance* (Mediotte, 2020), com baixa diversidade de atores e limitada clareza de papéis.

Este estudo totalizou 31 (trinta) potenciais participantes da pesquisa, ambos mapeados e considerados pertencentes à Rede de Governança da Cidade Criativa da Gastronomia, em nível local, estadual e nacional e internacional. Deste total, 26 (vinte e seis) concederam entrevistas entre os dias mencionados pelo pesquisador deste estudo. Dos outros 5 (quatro) restantes, 2 (dois) não responderam (embora tenha havido pelo menos 4 tentativas de contato), 1 (um) respondeu, mas não confirmou agendamento (embora tenha havido 07 tentativas de agendamento), 1(um) se recusou a participar da entrevista e 1(um), a nível internacional, não retornou ao convite para participar, voluntariamente, desta pesquisa.

Os participantes da pesquisa foram nomeados com a sigla PP (Participante da Pesquisa), obedecendo aos critérios previstos pelo Comitê de Ética, estando de acordo com a Norma Operacional CNS nº 01/2013, item 3.3, “i”. A numeração que segue a sigla dos PP foi realizada através do Excel, pelo *Visual Basic*, do qual foi criado o comando para gerar os números aleatórios sem repetição.

Até a data da presente pesquisa, a Governança Multinível concernente ao objeto deste estudo se configurava da seguinte forma (Figura 7).

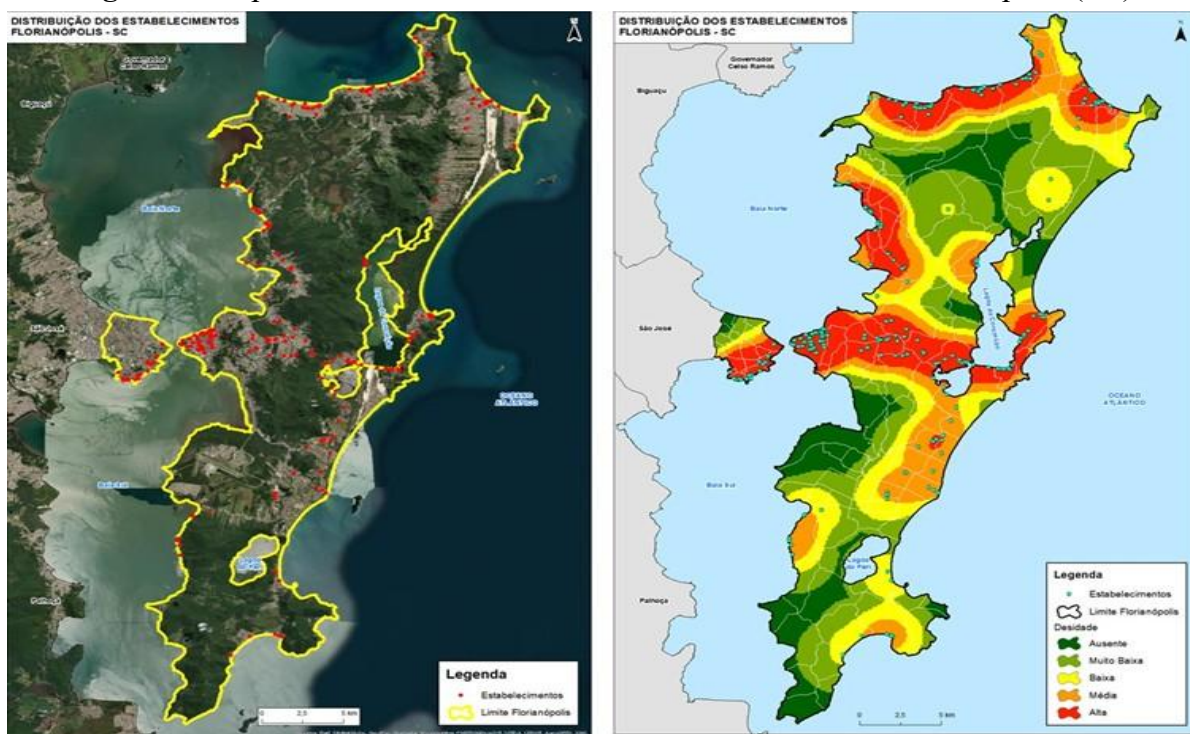
Figura 7: Mapeamento da Governança Multinível da UCCN a partir de Florianópolis SC



Fonte: Mediotte (2023, p. 113).

Verificou-se, principalmente, ausência de mapeamento sistematizado da cadeia gastronômica. Como contributo a um produto do estudo, realizou-se uma cartografia georreferenciada, a qual identificou-se 3361 atrativos criativos da gastronomia de Florianópolis conforme apresentado na Figura 8, por meio, inclusive de ilhas de calor.

Figura 8: Mapeamento de Estabelecimentos Gastronômicos de Florianópolis (SC)



Fonte: Mediotte (2023, 121).

Ademais, foi identificada centralização decisória em demasia e fragilidades institucionais que comprometem ações coletivas e o alcance dos ODS.

Figura 9: Classificação dos ODS em Florianópolis (SC)



Fonte: Adaptado de IDSC-BR (2023).

Destaca-se a necessidade de (re)estruturação da governança, ampliação da participação, fortalecimento do planejamento, alinhamento aos princípios da UNESCO, superando interesses individualizados em prol do desenvolvimento sustentável coletivo.

De acordo com os dados apresentados, tornou-se possível demonstrar comparações entre os Níveis de Governança constituintes, na percepção dos Participantes de Pesquisa, e destacar os pontos com maior Grau de relevância e os mais críticos, evidenciados pelo ICD. Dessa forma, cabe resgatar a síntese no que concerne às principais características dos Indicadores de Governança, sendo:

- **Cooperação:** A cooperação é descrita como uma relação informal sem uma missão comum na qual a informação é compartilhada conforme a necessidade. A autoridade é autônoma e permanece com cada organização. Há pouco (ou nenhum) risco e os recursos e as recompensas são mantidos separados. Cada parte fornecerá acesso aos seus recursos.
- **Coordenação:** A coordenação é vista como mais formal e há missões compatíveis que exigem um planejamento comum, e canais de comunicação mais formais. Enquanto cada organização mantém autoridade, o risco entra na equação.
- **Colaboração:** A colaboração é um relacionamento mais duradouro e difundido que envolve a criação de novas estruturas para incorporar autoridade,

desenvolvendo uma missão comum entre elas. Envolve-se em um planejamento abrangente e compartilhado no qual a comunicação formal e informal entre múltiplos níveis ocorre, à medida em que confianças são estabelecidas.

Cabe ressaltar que a posição no *ranking* das cidades brasileiras se dá a partir dos seus resultados, frente aos ODS e aos seus Indicadores constituintes.

Nesse sentido, em se tratando do *locus* desta pesquisa, com base nos 17 ODS da ONU, os resultados obtidos através do IDSC-BR, considerando o ano atual (2023), revelou que a cidade ocupa o 90º lugar, de um total de 5570 cidades analisadas. Portanto, os valores referentes aos 17 ODS, em Florianópolis (SC).

Este estudo destacou os ODS, pilares e pontuais, orientados para o cumprimento da pesquisa, bem como os seus indicadores e perspectivas vinculados ao roteiro de entrevista semiestruturado. Vale mencionar que a proposição deste estudo foi obter o máximo de respostas possíveis dos PPs, a fim de contemplar um escopo de dados considerável para o norteamento da pesquisa, à luz do ambiente socioinstitucional de Governança presente na UCCN, a partir de Florianópolis (SC), de acordo com a Figura 10.

Figura 10: Florianópolis e os ODS da ONU – Principais desafios à Governança



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Enquanto implicações deste estudo para a literatura, evidenciamos a fragilização teórica de Governança Multinível, pois tem-se formado uma subcultura de Governança interna, não havendo evidências de fortalecimento jurisdicional, multidimensional e multisetorial desde o Nível Local ao Internacional.

Portanto, abre-se uma lacuna teórica acerca das premissas de sociabilidade (Cooperação), de diversidade de escala na provisão de bens coletivos (Coordenação) e de politização (Colaboração) previstos na Teoria da Governança Multinível. Apesar dos avanços teórico-empíricos, evidenciou-se que a chancela UNESCO pode estimular conflitos e interesses individuais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou, através de uma proposição desafiadora, apresentar uma contextualização empírica e teórica sobre temas emergentes na Administração Pública, como é o caso da Governança Multinível, sobretudo explorando diversas perspectivas de uma Teoria (pós)funcionalista e perpassando por conceitos lapidados pelo autor desta pesquisa, como é o caso da Core Governance, algo que se pensava existir apenas em destinos turísticos de pequeno porte, mas que se manifestou no contexto desta pesquisa.

Ainda, foi possível elucidar as motivações e articulações dos Atores Sociais responsáveis pela chancela UNESCO de Cidade Criativa da Gastronomia, especialmente em Florianópolis (SC), sobretudo a partir da Governança Local-Global, como esse arranjo de atividades tem se manifestado frente aos ODS da ONU. Utilizou-se da abordagem qualitativa, foi possível executar detalhadamente os dados obtidos na pesquisa, apontando a perspectiva do atual desenvolvimento sustentável, no qual Florianópolis (SC) está inserida.

A chancela de Cidade Criativa da Gastronomia, em Florianópolis (SC), ainda se encontra represada em ideias e projeções, bem como na sua própria estrutura socioinstitucional. A pesquisa revelou que essa Governança tem sido, embora apresentem Grau Médio de incidência, incipiente quanto à formalização e composição das Instâncias responsáveis pelo segmento criativo, sobretudo por seu caráter normativo frente às demandas que lhes são impostas. Ademais, tendo em vista os Indicadores e Categorias que caracterizaram a Governança revelada, bem como as ações e atuações para o cumprimento dos ODS, revelou-se neste estudo, que são desarticulados, de modo atomizado pela Rede, não caracterizando como uma Rede Multinível coprodutiva. Conclui-se, também, que a ação convergente na qual aproxima Florianópolis (SC) das demais cidades que detêm a chancela de Cidade Criativa da Gastronomia, no Brasil, em relações cooperadas e colaborativas são os Fóruns Nacionais. As evidências de articulações com as Cidades Criativas Internacionais para o atendimento dos ODS destacados nesta tese são destacadas por este estudo como incipientes.

A análise dos dados revelou ações insuficientes para o cumprimento dos ODS da ONU, atribuídos para este estudo, em especial os ODS 11, ODS 12 e ODS 14. Também se perceberam ações desordenadas ou embrionárias relativas aos indicadores Cooperação, Coordenação e Colaboração, como se traduziu no Capítulo sobre a mensuração do Grau de Governança Multinível, sendo apresentado como inconstantes à medida em que a Governança se desloca para outros Níveis, a partir do nível Local.

Além disso, se faz necessário salientar a relevância da presença da articulação da Governança com Instituições de Ensino Superior. Nesse sentido, propõe-se que as universidades possuam maior assertividade acerca das atribuições de projetos e extensões acadêmicas, de qualificações, não somente dos atores que representam o segmento criativo, como também de todos os envolvidos com a chancela, desde a gestão pública, a iniciativa privada, terceiro setor, sociedade civil, a fim de promoverem uma Governança mais propositiva, sobretudo chancelada na dimensão sustentável, conforme preconizado pela UNESCO.

Logo, reitera-se que as ações coletivas devam ser fortalecidas, para que, até 2030, as atuações da rede de atores conduzam a cidade para uma perspectiva exígua de sustentabilidade. Considerando que a Governança é indissociável do planejamento, a lente teórico-empírica deste estudo se propôs a analisar uma cidade expressivamente turística. Nesse sentido, é indispensável que a esfera do planejamento sustentável abarque as discussões e propósitos que devam ser priorizados pela rede de atores e suas instituições constituintes, com base na chancela de Cidade Criativa da Gastronomia. Ademais, essas ações devem ser reconhecidas

como objetivos coletivos, de inclusão da sociedade e para que ela possa se beneficiar dos seus resultados, pois são questões legítimas, sobretudo relacionadas aos ODS e que, por mais que reconheçam a necessidade de se trabalhar nesse contexto, são impactos reais.

Sugere-se que este estudo não se esgote teoricamente e empiricamente no tema apresentado e que não se limitem às pesquisas futuras no que concerne à Governança Multinível, sobretudo a fim de garantir que uma Cidade Criativa da UNESCO possa se reconhecer, para além de um caminho dedicado ao crescimento econômico, mas também como um elo entre a gestão pública, o setor privado e a comunidade civil, de forma democrática, resiliente, inclusiva e sustentável. Espera-se que os resultados deste estudo possam servir de aporte para o campo de estudos acadêmicos, como referência bibliográfica no que concerne a tais temas propostos por esta pesquisa, e que motivem novos estudos multidisciplinares, orientados pelo caráter multidimensional proposto e revelado por esta pesquisa.

Por fim, conclui-se que a falta de integração entre atores fragiliza políticas públicas e incentiva redes paralelas. Nesse sentido, destaca-se a necessidade de aprofundamento acadêmico e fortalecimento de práticas colaborativas, sustentáveis e inclusivas.

Referências:

ANSELL, C.; TORFING, J. Introduction to the Handbook on Theories of Governance. In: _____. **Handbook on Theories of Governance**. 2ª ed. Edward Elgar Pub, p. 1-19, 2022.

BETSILL, M.; BULKELEY, H. Cities and the Multilevel Governance of Global Change. **Global Governance**, v. 12, nº 2. Pp. 141-159, 2006.

BEVIR, M.; RHODES R. A. W. A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation. **Institute of Governmental Studies**. Paper, mar. 2001.

BORZEL, T. A. Multilevel Governance or multilevel government? **The British Journal of Politics and International Relations**, vol. 22, nº 4, p. 776-783, 2020.

BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. **International Review of Administrative Sciences**. v. 69, nº 3, pp. 313-328, 2003.

BRASIL. Ministério da Cidadania [Secretaria Especial da Cultura]. **Plano Nacional de Cultura**. (2019a). Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/category/metas/7/> Acesso: 21 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania [Secretaria Especial da Cultura]. **Plano Nacional de Cultura**. (2019b). Disponível em: shorturl.at/GK468. Acesso em 21 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Cultura [MinC]. **Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações**, 2011-2014. Brasília, DF. 2011.

COAFFE, J.; HEADLAM, N. Pragmatic localism uncovered: the search for locally contingent solutions to national reform agendas. **Geoforum**, v. 39, p. 1585-1599, 2008.

D'ANGELLA, F.; DE CARLO, M.; SAINAGHI, R. Archetypes of destination governance: A comparison of international Destinations, **Tourism Review**. vol. 65 nº 4, pp. 61-73, 2010.

EMMENDOERFER, M. L. Territórios Criativos como objeto de políticas públicas no contexto brasileiro. In: ASHTON, M. S. G. **Cidades Criativas: vocação e desenvolvimento**. Novo Hamburgo: Feevale, pp. 125-156, 2018.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **A cadeia da indústria criativa no Brasil: estudos para o desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, nº 2, 2008.

- FERREIRA, V. M. S. **A Rede de Cidades Criativas da UNESCO: uma perspectiva das cidades brasileiras**. 2017. 165 f. Dissertação (Mestrado em Projeto e Cidade). Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, GO.
- FLORIANÓPOLIS [SC]. **Dados Geoespaciais**. 2022. Disponível em: <http://geo.pmf.sc.gov.br/>. Acesso: 28 nov. 2022
- FLORIPAMANHÃ. Quem Somos. 2020. Disponível em: <http://floripamanha.org/quem-somos/>. Acesso: 16 set. 2022.
- GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030 (GTSCA2030). **III Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. (2019). Disponível em: shorturl.at/jtOXY. Acesso em 20 fev. 2021.
- GULATI, R.; WOHLGEZOGEN, F.; ZHELYAZKOV, P. The two facets of collaboration: cooperation and coordination in strategic alliances. **The Academy of Management Annals**. n° 6, pp. 531-583, 2012.
- HALL, C. M. A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. **Journal of Sustainable Tourism**. Special Issue Paper, 2011.
- HOOGE, L.; MARKS, G. A postfunctionalist theory of multilevel governance. **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 22, n° 4, p. 820-826, 2020.
- LANDRY, C. **Origens e futuros da cidade criativa**. São Paulo: Sesi/SP, 2013.
- LAW, R.; YE, H.; CHAN, I. C. C. A critical review of smart hospitality and tourism research. **International Journal of Contemporary Hospitality Management**, 2021.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MARKS, G. Structural Policy and Multilevel Governance in the European community. In CAFRUNY, A.; ROSENTHAL, G. (Eds.). **The State of the European Community II: Maastricht Debates and Beyond**. Boulder. CO: Lynne Rienner, p.391-410, 1993.
- MEDIOTTE, E. J. **Avaliação da Governança em Instâncias Deliberativas Coletivas e sua relação com o Planejamento Turístico no município de Tiradentes (MG)**. 2020. 239 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa.
- MEDIOTTE, E. J. Governança Multinível em Cidades Criativas da UNESCO: atores sociais e estruturas organizacionais no contexto da sustentabilidade em Florianópolis (SC) Brasil. 2023. 323 f. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa.
- NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL [ONU BR]. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2016. Disponível em: www.agenda2030.com.br. Acesso: 22 mar. 2021.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Creative Cities**. (2026). Disponível em: <https://en.unesco.org/creative-cities/creative-cities-map>. Acesso: 11 mar. 2026.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.