Domingo, 15 de Novembro de 2026

A cidade que carrega tempos diferentes dentro de si

Se no texto anterior a governança de dados apareceu como infraestrutura institucional de confiança, cabe agora olhar para o território em que essa arquitetura precisa se materializar. Governar dados é também governar espaços. E a passagem do centenário de Milton Santos reafirma a vitalidade de sua herança intelectual.

O geógrafo brasileiro legou à teoria social uma das mais argutas definições sobre a dimensão espacial, compreendendo-a não como categoria isolada, mas como "um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá" (SANTOS, 1996).

Ora, basta olhar para qualquer cidade brasileira, a exemplo de nossa Capital Cuiabá, para entender do que ele falava. Uma avenida recém-duplicada convive, a poucas quadras, com uma rede de esgoto do século passado. Um prédio público de vidro e sensores fica a poucos quilômetros de uma repartição que ainda arquiva processos em papel.

O espaço nunca é um bloco único do presente. É uma sobreposição de épocas diferentes, que coexistem, muitas vezes de forma desconfortável, dentro do mesmo território, aquilo que Milton Santos chamou de rugosidade.

Nessa linha, uma outra camada que continuadamente se desenvolve é a tecnológica. Hoje, a distância entre um município e outro não se mede apenas em asfalto, saneamento ou hospitais. Mede-se também em dados, em algoritmos, em capacidade de usar inteligência artificial para prever, prevenir e decidir melhor.

Duas prefeituras podem estar a cem quilômetros de distância uma da outra e, ainda assim, viver em séculos administrativos diferentes. Uma já testa modelos preditivos de arrecadação. A outra não tem sequer um sistema informatizado de protocolo. Trata-se da acumulação desigual de tempos, que migrou do concreto para a nuvem.

O conceito de smart cities pode carregar, em si, uma imagem de futuro uniforme, feita de sensores, iluminação inteligente e participação cidadã por aplicativo. Mas essa vitrine esconde o que a "geografia miltoniana" já nos ensinou.

Tecnologia não se distribui de forma igual no espaço. Ela se concentra onde já há infraestrutura, capital humano e prioridade política, e abandona, como rugosidades, os municípios que ainda não conseguiram dar o salto tecnológico. O resultado é um Estado que fala, cada vez mais, duas línguas administrativas ao mesmo tempo, a do dado e a do papel.

E há uma segunda camada de desigualdade, ainda mais silenciosa. Mesmo entre municípios já digitalizados, convivem os que apenas produzem dados e os que efetivamente os governam. Nem todo ente que informatiza processos consegue assegurar qualidade, interoperabilidade, proteção de dados pessoais e supervisão sobre sistemas automatizados.

Como observa Luciano Floridi, ao propor a noção de infosfera, o valor da informação não decorre de sua simples existência, mas das regras que disciplinam sua produção, compartilhamento, proteção e utilização (FLORIDI, 2014). Um município pode ter portal, painel e API e, ainda assim, operar sob rugosidades informacionais.

Transparência produz dados. Governança produz confiança. Dado sem governança lembra esgoto sem tratamento, corre pelo território, parece cumprir sua função, mas contamina cada decisão que atravessa.

Reduzir essas distâncias não é tarefa apenas de secretarias de tecnologia. É, cada vez mais, tarefa dos próprios órgãos de controle.

A Constituição de 1988 não desenhou os Tribunais de Contas apenas como fiscais da legalidade das contas públicas. A doutrina do controle externo já reconhece, há algum tempo, uma função mais ambiciosa, a de indutor de políticas públicas.

Como já resumiu o conselheiro do TCE-SP, Dimas Ramalho, um indutor encoraja e impulsiona, sem conduzir nem executar por si próprio (RAMALHO, 2022). É exatamente esse o papel que cabe às Cortes de Contas diante da transformação digital do Estado.

O próprio Tribunal de Contas da União reconhece, em seu Referencial de Controle de Políticas Públicas, que a fiscalização pode e deve atuar em todas as etapas do ciclo de uma política pública, inclusive de forma preventiva e orientadora (BRASIL, 2020). A INTOSAI, ao formular os princípios sobre o valor das Instituições Superiores de Controle, aponta na mesma direção, ao vincular a fiscalização contemporânea à geração de valor público e ao fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições (INTOSAI, 2019).

Um Tribunal chamado a exercer esse papel vive uma tensão que a teoria organizacional já nomeou. Precisa preservar sua função clássica, fiscalizar contas, e desenvolver uma nova, governar dados e induzir maturidade nos entes sob sua jurisdição.

É o que March (1991) chamou de organização ambidestra, capaz de sustentar, ao mesmo tempo, a excelência do que já faz bem e a exploração do que ainda aprende a fazer. Sem essa ambidestria, indução vira comando disfarçado, ou fiscalização vira nostalgia de um Estado que já não existe.

Não é pouco. Quando um Tribunal de Contas recomenda, determina ou orienta a adoção de governo digital, governança de dados e inteligência artificial responsável pelos municípios sob sua jurisdição, ele não está apenas fiscalizando o passado.

Está tentando encurtar a distância temporal entre o município que já vive o futuro e o que ainda tenta alcançar o presente. Trata-se de um controle externo que, na prática, funciona como um sincronizador de relógios administrativos, capaz de aproximar tempos desiguais dentro do mesmo espaço estadual.

Esse sincronismo, porém, exige um cuidado. Induzir digitalização sem induzir governança pode apenas transferir para a nuvem os mesmos vícios do papel. Por isso, referenciais como o AI Risk Management Framework do NIST e a ISO/IEC 42001, ambos de 2023, ganham peso prático no discurso do controle externo.

Ao definirem funções, requisitos e critérios de gestão de riscos para sistemas de inteligência artificial ao longo de seu ciclo de vida, oferecem parâmetros técnicos que a fiscalização pode traduzir em recomendações concretas aos municípios (NIST, 2023, ISO, 2023).

E aqui vale uma nota de simetria. O mesmo Tribunal que induz deve se submeter aos critérios que induz. Não há autoridade legítima para exigir governança de IA de um município sem que a própria Corte governe, com o mesmo rigor, os sistemas que emprega em suas auditorias.

O Brasil não carece de base normativa para essa missão. A Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) já estabeleceu princípios, regras e instrumentos para a digitalização dos serviços públicos (BRASIL, 2021).

A Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial, instituída em 2021 pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, busca orientar o uso ético e consciente da IA pelo Estado (BRASIL, 2021). O que falta, muitas vezes, não é lei. É indução. É alguém que puxe, com autoridade institucional, os municípios que ficaram presos em um tempo administrativo anterior, e que traduza esse arcabouço normativo em práticas verificáveis de governança.

Uma pergunta pouco feita ajuda a dimensionar o problema. Quanto custa gerenciar sem dados? A ineficiência, o desperdício e as decisões equivocadas recaem diretamente sobre o cidadão. Mato Grosso entra em uma fase em que decidir com base em dados deixa de ser opção e passa a ser dever público. Não se trata de modernizar por vaidade, mas por responsabilidade com o dinheiro do contribuinte e com a qualidade dos serviços entregues à população.

Foi nesse horizonte que o Tribunal de Contas de Mato Grosso instituiu, pela Emenda Regimental nº 12/2026, a Comissão Permanente de Transformação Digital e Disrupção, a CPT2D. Sua atribuição é disseminar a cultura de transformação digital, utilizar inteligência artificial e ciência de dados para dar mais precisão ao controle externo e apoiar a modernização da gestão nos 142 municípios matogrossenses.

O primeiro passo dessa agenda é medir a maturidade digital de cada um deles. Sem conhecer o nível em dados e tecnologia, a administração age no escuro, ignorando riscos e oportunidades.

Maturidade digital não se confunde com posse de sistemas. Diz respeito à capacidade de coletar, proteger e usar dados com qualidade, o que envolve governança, ética, dados abertos, inteligência artificial e capacitação de equipes.

Diz respeito, em última análise, à capacidade de transformar dados em valor público. Municípios que dispensam esse diagnóstico convivem com bases incompletas, sistemas desconectados e baixa capacidade de avaliar as próprias ações. Já os que o realizam adquirem um mapa para concentrar esforços e priorizar investimentos.

O mapeamento, portanto, é ato de responsabilidade pública. Não constitui ranking para expor, mas instrumento para orientar investimentos, qualificar equipes e buscar soluções adequadas à realidade de cada cidade. E há aqui uma sugestão que a CPT2D pode incorporar.

Em lugar de ordenar municípios em um índice único, o resultado do diagnóstico pode ser comunicado em termos de distância temporal, quantos anos administrativos separam um município do outro na jornada da governança digital.

Essa unidade de medida é fiel à tese miltoniana que abre este texto. Espaço é tempo acumulado. Mostrar isso em números concretos ajuda o gestor a enxergar não onde ele está no ranking, mas de que época administrativa ele precisa sair.

A participação das prefeituras é decisiva. Respostas superficiais distorcem o retrato e enfraquecem o planejamento. Responder ao diagnóstico exige olhar crítico interno, capaz de questionar se existe governança estruturada, se o armazenamento de dados obedece a regras claras de qualidade, se a LGPD é observada de fato e se as decisões estratégicas se apoiam em evidências ou em intuição.

A transformação digital induzida pelo TCE-MT precisa ser ética e inclusiva, para que dados e algoritmos não ampliem desigualdades nem invisibilizem grupos vulneráveis. Convém, aliás, recordar que decisão baseada em dados não é sinônimo de decisão correta.

Dados carregam as escolhas de quem os coleta, sobre o que é medido e sobre o que fica de fora. Um bom diagnóstico serve para revelar essas escolhas antes que se convertam em política pública silenciosamente enviesada.

Ao organizar um diagnóstico dessa natureza, alinhado a referenciais nacionais e ancorado na CPT2D, o Tribunal de Contas sinaliza à sociedade que Mato Grosso ocupará posição de destaque na pauta de governo digital e uso ético de inteligência artificial em prol do cidadão.

Para os gestores municipais, o retrato abre caminho para captar recursos, firmar parcerias e justificar investimentos em tecnologia e capacitação. Mapear a maturidade digital não é apenas medir o hoje. É

estabelecer uma linha de base para acompanhar a evolução e prestar contas, com números objetivos, à população.

Resta um ponto que a doutrina do controle externo precisa enfrentar com honestidade. Se o Tribunal é indutor, como se explica a obrigatoriedade do diagnóstico? A resposta está na natureza do risco.

Quando a ausência de governança de dados compromete a qualidade da decisão pública e, com ela, os direitos do cidadão, a indução amadurece e migra, legitimamente, para o registro do dever. Não é contradição. É o mesmo movimento pelo qual a transparência, um dia recomendada, tornou-se exigível. A governança de dados vive hoje esse ponto de virada.

Cabe, assim, a cada gestor municipal decidir se será espectador ou protagonista dessa agenda. A Comissão Permanente conduzirá tecnicamente o trabalho. Aos municípios, resta responder com seriedade ao diagnóstico e utilizar os resultados como instrumento de gestão.

O mapeamento da maturidade digital não será opcional, e sim obrigatório. O não cumprimento ou a falta de engajamento impactarão negativamente o ranking futuro, com reflexos sobre a imagem do município e sobre a avaliação do gestor. Os matogrossenses merecem municípios eficientes, e a transformação digital aqui proposta é o caminho para chegar lá.

Talvez seja essa a leitura mais atual que se pode fazer da célebre frase de Milton Santos. Compreender o espaço, hoje, exige compreender também os tempos digitais desiguais que nele se acumulam, e as arquiteturas de governança que os sustentam.

E cabe aos Tribunais de Contas, instituições vocacionadas, por natureza, a olhar para o conjunto do território sob sua jurisdição, assumir esse papel de aproximar tempos, reduzir rugosidades e tornar menos desigual o "espaço" do Estado brasileiro.

Não se trata de fazer pelo gestor público, mas de agir como todo bom indutor faz. Encorajar, impulsionar e, sobretudo, não deixar que nenhum município fique para trás no tempo, nem no espaço governado pelos dados.

Alisson Alencar é conselheiro do Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT), doutor em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo (FADISP), em dupla titulação com a Universidade de Salamanca (Espanha), e pós-doutor pela Universidade de São Paulo (USP)

Valteir Teobaldo é secretário-adjunto de Inovação e Inteligência Artificial do TCE-MT, advogado, consultor jurídico, mestrando em Função Social do Direito pela FADISP, vice-presidente da Comissão de Proteção de Dados e Privacidade da OAB-MT, DPO Serpro/Datashield e encarregado de Dados do TCE-MT