

# Do usuário ao cidadão: o design centrado na pessoa cidadã como paradigma para a cidadania digital no Brasil

## *From user to citizen: citizen-centered design as a paradigm for digital citizenship in Brazil*

Lucas Sander dos Santos  
Tiago Barros Pontes e Silva

**Resumo:** A digitalização dos serviços públicos no Brasil avança em ritmo acelerado, impulsionada pela necessidade de modernização administrativa e pela emergência de cenários complexos, como a pandemia de Covid-19. Contudo, essa transformação nem sempre prioriza a inclusão, equidade ou o pleno exercício da cidadania digital do indivíduo. O presente artigo propõe uma análise crítica sobre os paradigmas de design adotados nos Sistemas Digitais Interativos (SDIs) governamentais, destacando os limites do Design Centrado no Ser Humano (HCD) e argumentando em favor do Design Centrado na Pessoa Cidadã (DCC) como abordagem teórico-metodológica mais adequada ao contexto brasileiro, bem como caminhos necessários para sua plena implementação. Com base em revisão bibliográfica, análise documental e intersecções entre experiências pessoais e coletivas, discute-se a necessidade de superar o userismo e consolidar uma cultura projetual centrada na pessoa cidadã enquanto sujeito de direitos. Ao examinar a trajetória de digitalização do Estado brasileiro entre 2000 e 2022, identifica-se a fragilidade da centralidade cidadã nos projetos digitais e propõe-se um marco conceitual que contribua para consolidar o DCC como paradigma para o desenvolvimento de SDIs que promovam genuinamente a cidadania digital.

**Palavras-chaves:** design centrado na pessoa cidadã; digitalização governamental; cidadania digital; userismo; políticas públicas.

**Abstract:** The digitization of public services in Brazil is progressing rapidly, driven by the need for administrative modernization and the emergence of complex scenarios such as the Covid-19 pandemic. However, this transformation does not always prioritize inclusion, equity, or the full exercise of the individual's digital citizenship. This article proposes a critical analysis of the design paradigms adopted in government Interactive Digital Systems (IDSs), highlighting the limitations of Human-Centered Design (HCD) and advocating for Citizen-Centered Design (CCD) as a more suitable theoretical-methodological approach for the Brazilian context, along with necessary pathways for its full implementation. Based on a literature review, document analysis, and intersections between personal and collective experiences, the article discusses the need to move beyond userism and to establish a design culture centered on the citizen as a subject of rights. By examining the trajectory of the Brazilian State's digitization from 2000 to 2022, it identifies the fragility of citizen centrality in digital projects and proposes a conceptual framework to support the consolidation of CCD as a paradigm for the development of IDSs that genuinely promote digital citizenship.

**Keywords:** citizen-centered design; government digitization; digital citizenship; userism; public policy.

## Introdução

A motivação deste artigo emerge da urgência em revisar criticamente os paradigmas que sustentam a digitalização dos serviços públicos no Brasil. Em um país atravessado por desigualdades históricas, não é suficiente que um sistema funcione tecnicamente bem: é preciso que ele considere também aspectos socioculturais brasileiros a fim de que sejam também ferramentas efetivas para o exercício da cidadania. A experiência recente com o aplicativo Caixa Tem, durante a pandemia de Covid-19, escancarou o que por vezes se oculta sob a retórica da inovação: milhões de brasileiros e brasileiras, especialmente os mais pobres, negros, idosos e menos escolarizados, foram excluídos de políticas essenciais não por falta de interesse, mas por barreiras tecnológicas e projetuais.

Esse fenômeno é um sintoma de algo mais profundo: a adoção acrítica de abordagens de design que nascem fortemente vinculadas ao setor privado, como o Design Centrado no Ser Humano (HCD), em contextos públicos. Embora o HCD tenha representado avanços ao deslocar o foco do tecnicismo para o ser humano, sua ênfase na experiência individual tende a ignorar determinantes sociais, políticos e culturais. Em consequência, o design de serviços públicos digitais frequentemente reduz a pessoa cidadã à condição de mero “usuário”, esvaziando o caráter político da cidadania e limitando a experiência digital à performance funcional.

Neste contexto, surge o Design Centrado no Cidadão (DCC) como uma abordagem alternativa e necessária. O DCC desloca o foco do indivíduo-consumidor para o sujeito de direitos, resgatando a dimensão coletiva, ética e participativa do design. Trata-se de uma perspectiva que reconhece que a inclusão digital é um imperativo político, não apenas uma questão técnica, e que o acesso a sistemas digitais governamentais está diretamente relacionado ao exercício pleno da cidadania.

Ao longo deste artigo, busca-se consolidar uma reflexão crítica da jornada de digitalização do governo brasileiro, a fim de evidenciar a insuficiência do HCD neste contexto, a urgência e impacto da adoção do DCC, bem como ações necessárias para sua plena consolidação e aplicação. Para isso, parte-se de experiências pessoais e coletivas — não como dado anedótico, mas como lente epistemológica — com o uso de Sistemas Interativos Digitais (SDIs); da análise crítica da trajetória de digitalização do Estado dos anos 2000 a 2022, bem como revisão de literatura voltada para os conceitos chave de design, cidadania, cultura, HCD e DCC. Este amálgama entre o vivido e a literatura configura-se aqui não apenas como metodologia, mas também como gesto político, visto que se reconhece — e se apropria intencionalmente disto — que o saber acadêmico não é neutro e que o lugar de onde se observa interfere profundamente naquilo que se enxerga.

Neste movimento, propõe-se ainda a distinção entre HCD e DCC, não como oposição binária, mas como desdobramento necessário diante das limitações do primeiro. O que está em jogo não é apenas a forma como projetamos SDIs, mas o projeto de sociedade que esses sistemas materializam. A centralidade no cidadão, se tomada com seriedade, exige repensar papéis, linguagens, processos e prioridades. Mais que uma escolha metodológica, trata-se de um compromisso ético com a justiça social e com o direito de todos à cidadania plena.

## Revisão de literatura

A consolidação do DCC como abordagem projetual, bem como a reflexão crítica quanto sua aplicabilidade e requisitos para consolidação no contexto governamental brasileiro, exige uma revisão crítica dos paradigmas fundantes do design contemporâneo, especialmente em sua interseção com a cidadania, a cultura e a desigualdade. Para tal, é preciso pensar nos limites do HCD, a ascensão do DCC e a necessidade de uma abordagem projetual situada, ética e politicamente engajada com a realidade brasileira.

Em um país onde a figura do cidadão é tão esquecida, é necessário refletir sobre quantos habitantes são de fato cidadãos e, ainda, quantos sequer sabem que não o são (Santos, 2012). A noção de cidadania adotada neste artigo segue a proposta clássica de Marshall (1967), que a organiza em três eixos: direitos civis, políticos e sociais. O direito à livre expressão, à participação política e ao bem-estar social deve garantir a todos a possibilidade de existir de forma participativa em uma sociedade democrática. No entanto, quando serviços essenciais do Estado são projetados para o ambiente digital partindo de premissas projetuais que não consideram adequadamente a dimensão de cidadão do indivíduo, corre-se o risco de restringir o acesso à cidadania apenas aos que dominam os códigos e as interfaces do digital.

O Design se encontra na dimensão informacional, que perpassa os três eixos do direito à cidadania de Marshall (1967). Deste modo, não há cidadania sem design, pois esta não existe sem a informação. O Design da Informação compreende a definição, o planejamento e a configuração do conteúdo de uma mensagem e dos ambientes em que ela é apresentada (SBDI, 2020). Deste modo, assim como outras dimensões da construção da cidadania que são parte da relação entre indivíduo, sociedade e Estado, evidencia-se a urgente necessidade de trazer a perspectiva de cidadania para o âmbito da responsabilidade da pessoa designer (Redig, 2004).

O design, enquanto prática projetual, portanto, possui um papel central na organização e acessibilidade dos serviços e produtos que estruturam a sociedade. A reflexão sobre o design no contexto brasileiro perpassa não apenas sua função estética e funcional, mas também sua responsabilidade social na construção de uma sociedade mais equitativa e acessível. Um design verdadeiramente democrático e inclusivo deve levar em consideração não apenas a eficiência e a inovação, mas também o contexto social e a diversidade da população brasileira, garantindo que os avanços tecnológicos beneficiem a todos e todas, sem exceção.

## Design centrado no ser humano (HCD)

O HCD, segundo a *International Organization for Standardization* – ISO, é uma abordagem multidisciplinar que se concentra em tornar os sistemas utilizáveis por meio da incorporação de conhecimentos e técnicas de ergonomia e fatores humanos (ISO 9241-220, 2019). Ele foi adotado em sistemas interativos por impulsionar a utilidade, usabilidade e satisfação dos indivíduos que utilizam determinado sistema, saindo do design de sistemas interativos tecnocêntricos para os mais humanizados.

Apesar do inegável impacto do HCD, profissionais do design e autores relevantes para o campo alertam para a necessidade de reflexão crítica quanto a aplicabilidade desta perspectiva: questiona-se se o HCD consiste em uma perspectiva metodológica autossuficiente para garantir o design

de qualquer sistema interativo com foco na pessoa. Em artigo publicado no *Journal of Medical Internet Research*, por exemplo, Ludden, Grünloh e Velsen (2022) apontam algumas limitações da perspectiva do HCD no contexto de *eHealth*. Entre elas, destaca-se: (1) o risco de o HCD apoiar o status quo e (2) a tendência do HCD a negligenciar a ética, os aspectos sociais e políticos.

Figura 1: Técnicas do Teatro do Oprimido.  
Fonte: Os autores, adaptada de Boal (2014).

A segunda questão colocada, que nos interessa mais diretamente, aponta que o HCD foca o entendimento isolado de indivíduos, seus contextos e expectativas em detrimento da compreensão do macro nível. Esfera na qual encontram-se elementos cruciais para a implementação de sucesso de soluções de *eHealth*, como aspectos éticos, socioeconômicos e políticos. A reflexão crítica sobre o HCD não tem o objetivo de refutar os avanços alcançados com o seu uso, mas sim evidenciar a necessidade de adequações ou aplicação de perspectivas complementares quando existe a necessidade de projetar para seres humanos com características e necessidades específicas em determinados contextos.

No Brasil, sobretudo diante da enorme desigualdade social, existe a necessidade de desenvolver políticas públicas inclusivas, que visam promover o acesso democrático à educação, saúde e segurança para pessoas em vulnerabilidade socioeconômica, não contempladas pelas vias universalistas. Deste mesmo modo, diante da sua característica universal, o HCD pode apresentar-se genérico demais para contextos específicos, deixando de lado um grupo importante de seres humanos que, como acontece com sistemas interativos de utilidade pública, tem o direito à cidadania negado.

### Design centrado no cidadão (DCC)

O design centrado no cidadão (*citizen-centricity*) – DCC, surge como um conceito essencial no contexto das transformações digitais governamentais, compreendendo uma abordagem voltada para a priorização dos cidadãos no processo de formulação e desenvolvimento de políticas e serviços digitais (Dechamps *et al.*, 2025).

Este movimento evoluiu no contexto governamental com o advento de tecnologias digitais, que redefiniram as expectativas dos cidadãos em relação aos serviços públicos, exigindo respostas rápidas e personalizadas por parte dos governos (Figueiredo *et al.*, 2024). Neste sentido, o conceito de DCC não se limita à aplicação de técnicas específicas, como *design thinking* ou HCD, mas abrange uma filosofia mais ampla, envolvendo princípios de transparência, inclusão, empoderamento e participação ativa do cidadão em todas as etapas do design de serviços digitais (Sundberg; Holmström, 2024).

Nesse sentido, essas abordagens garantiriam não apenas a participação dos cidadãos, mas também a criação de valor público, atendendo diretamente às suas necessidades e expectativas. Esse entendimento permite compreender o DCC não apenas como uma técnica ou filosofia isolada, mas como uma abordagem que requer a reconfiguração das relações entre governos e cidadãos, com implicações metodológicas e práticas diversas.

Deste modo, se faz necessário ampliar o aprofundamento nas dinâmicas que envolvem diferentes níveis de participação dos cidadãos, como destinatários passivos, participantes ativos e atores empoderados, garantindo assim maior precisão conceitual e eficácia prática nas iniciativas governamentais digitais (Sundberg; Holmström, 2024) fornecendo maior atenção às questões éticas

relacionadas ao uso de dados dos cidadãos, evitando riscos como manipulação comportamental e garantindo a adoção ética das tecnologias digitais em serviços públicos (Dechamps *et al.*, 2025).

Do design centrado no ser humano ao design centrado na pessoa cidadã

O HCD e o DCC são frequentemente utilizados em contextos de inovação e transformação digital no desenvolvimento de serviços públicos e soluções sociais. Embora semelhantes, os dois conceitos apresentam diferenças significativas quanto à sua gênese, objetivos, consolidação e aplicação prática na atualidade — conforme exemplificado no Quadro 1.

|                           | Design Centrado no Ser Humano (HCD)                                                                                                | Design Centrado no Cidadão                                                                                                                                                                 |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Definição                 | Foco na experiência individual e na interação entre usuário e produto ou serviço, visando satisfação pessoal e usabilidade.        | Foco na coletividade, em valores sociais e participação ativa do cidadão no desenvolvimento e avaliação de políticas e serviços públicos digitais.                                         |
| Gênese                    | Originado no design industrial, psicologia e ergonomia, buscando melhorar a usabilidade e satisfação dos usuários individuais.     | Surge no contexto da transformação digital governamental, como resposta às limitações da burocracia tradicional e demandas por maior participação democrática e inclusão social.           |
| Objetivos                 | Proporcionar soluções intuitivas, eficientes e agradáveis, priorizando o conforto, satisfação pessoal e performance do usuário.    | Promover transparência, participação, inclusão social, empoderamento coletivo e criação de valor público, envolvendo cidadãos como cocriadores e corresponsáveis pelos serviços públicos.  |
| Contexto de Aplicação     | Produtos, serviços privados e soluções tecnológicas voltadas para a satisfação e experiência do consumidor individual.             | Serviços públicos, iniciativas sociais e políticas públicas digitais que buscam impacto social e coletivo.                                                                                 |
| Ferramentas e Técnicas    | Personas, jornada do usuário, testes de usabilidade, entrevistas individuais, prototipagem rápida, Design thinking, Design Sprint. | Codesign, cocriação, Design thinking colaborativo, metodologias participativas, oficinas comunitárias, plataformas digitais de participação cidadã, governança ágil.                       |
| Papel do Usuário/ Cidadão | Usuário visto como consumidor final ou indivíduo que interage com o produto/serviço.                                               | Cidadão como cocriador, parceiro ativo na tomada de decisões e participação cívica.                                                                                                        |
| Resultados esperados      | Melhoria da usabilidade, acessibilidade e satisfação individual.                                                                   | Criação de valor público, inclusão social, transparência, empoderamento e participação democrática.                                                                                        |
| Contexto atual            | Consolidado globalmente em design de produtos e UX (User Experience), especialmente em setores tecnológicos e comerciais.          | Em expansão no setor público e governamental, especialmente no contexto das cidades inteligentes e governo digital, destacando valores como democracia digital e governança participativa. |

Quadro 1: Distinções entre HCD e DCC.  
Fonte: Elaborado pelo autor com base em: Dechamps *et al.* (2025), Figueiredo *et al.* (2024), Koskinen (2016) e Sundberg e Holmström (2024).

A principal diferença entre as duas abordagens está na ênfase dada à experiência do usuário versus o impacto social e democrático dos serviços digitais. O HCD busca otimizar a experiência e satisfação do usuário dentro de um sistema digital. Já o DCC considera o impacto mais amplo dessas soluções, garantindo que sejam acessíveis, inclusivas e equitativas, de forma a não excluir grupos vulneráveis, como pessoas com deficiência, idosos, ou indivíduos com baixa alfabetização digital. Essa diferenciação destaca como o DCC representa um avanço necessário para o design de serviços digitais públicos, garantindo que a tecnologia não seja apenas eficiente, mas também um meio de promoção da cidadania e do acesso igualitário a direitos fundamentais.

## Método

Para cumprir os objetivos deste estudo, foi adotada uma abordagem qualitativa de natureza descritiva, estruturada em três etapas principais: (1) revisão de literatura para definição das bases teóricas; (2) análise macro da trajetória de digitalização do governo brasileiro entre 2000 e 2022, a partir da linha do tempo do Portal Gov.Br; e (3) análise crítica da jornada de digitalização à luz da bibliografia e de análises a partir de experiências pessoais e coletivas com o uso de SDIs do governo.

A primeira etapa deste estudo consistiu em uma revisão de literatura abrangente, cujo propósito foi construir uma base teórica sólida para a análise da digitalização dos serviços públicos. A revisão abrangeu tópicos centrais como HCD, design de serviços digitais, inclusão digital, e cidadania, com ênfase nas especificidades socioculturais brasileiras. A literatura foi selecionada de forma a refletir a evolução do campo, a partir de uma análise crítica que permitisse identificar as limitações do HCD e as implicações de sua aplicação no contexto público.

A segunda etapa envolveu a análise macro da linha do tempo de digitalização do governo brasileiro (Figura 1), conforme apresentado no Portal Gov.Br. O material, que abrange o período de 2000 a 2022, foi selecionado por ser a fonte oficial mais concisa e abrangente sobre o tema. Contudo, é importante destacar que, apesar de sua relevância, o documento revela-se limitado em termos de profundidade histórica, uma vez que a narrativa apresentada está frequentemente orientada para a autopromoção institucional, em detrimento de uma análise crítica do processo.

Na terceira etapa, foi realizada uma análise crítica da jornada de digitalização, confrontando os dados e marcos extraídos da linha do tempo com a literatura revisada e com as experiências do autor em âmbito pessoal, enquanto indivíduo oriundo de família vulnerável socioeconomicamente e dependente de SDIs do Estado; e profissional, enquanto designer de experiência e interfaces digitais. Além disso, foram considerados relatos — por meio de fontes secundárias, como pesquisas de satisfação e reportagens na grande mídia brasileira — de cidadãos que foram impactados diretamente por SDIs governamentais.

A análise se concentrou em observar os efeitos da digitalização do Estado na cidadania e na inclusão digital, tendo como premissa a observância da consideração dos determinantes sociopolíticos e culturais brasileiros em seus processos de concepção e implementação. Também se levou em conta as dificuldades enfrentadas por grupos vulneráveis, com destaque para a exclusão digital observada, especialmente em situações como o uso do aplicativo Caixa Tem durante a pandemia de Covid-19.

Para a coleta e organização dos dados, utilizou-se uma combinação de ferramentas digitais. Um dos principais recursos foi o Miro, uma plataforma de colaboração visual que facilitou a construção de mapas mentais (Figura 1). A utilização dessa ferramenta foi essencial para a organização das informações e para a visualização dos diferentes marcos da digitalização, permitindo uma abordagem mais dinâmica e interativa para o desenvolvimento da pesquisa.



Figura 1: Mapa mental inicial da linha do tempo de digitalização do governo brasileiro. Fonte: Elaborado pelos autores.

A metodologia adotada permitiu uma análise abrangente e multifacetada da trajetória de digitalização do governo brasileiro, com foco na análise crítica do HCD como abordagem predominante e na proposta do DCC como alternativa mais adequada ao contexto social e político do país. A pesquisa se apoiou na premissa de que a inclusão digital não pode ser vista apenas como uma questão técnica, mas como um imperativo ético e político, essencial para a efetivação da cidadania digital.

## Resultados e discussão

O avanço da digitalização dos serviços públicos no Brasil evidenciou a necessidade de reavaliar a aderência das abordagens tradicionais de design aplicadas a SDIs governamentais. O modelo tradicional de HCD tem sido amplamente adotado na criação de experiências digitais mais usáveis, acessíveis e eficazes. No entanto, sua abordagem genérica — que tende a reduzir indivíduos e suas particularidades à condição abstrata de “usuários” — se mostra limitada diante das demandas específicas de pessoas que, antes de usuárias, são cidadãs. Essa limitação torna-se ainda mais evidente no contexto dos serviços públicos, em que o acesso digital não apenas habilita a utilização de sistemas, mas condiciona a própria participação social e o exercício pleno da cidadania.

### O design centrado no cidadão no contexto do Governo Brasileiro

A transição do governo eletrônico para o digital no Brasil evidenciou avanços importantes, mas também expôs limitações significativas que reforçam a necessidade da adoção plena do DCC. Um exemplo emblemático dessas limitações foi o aplicativo *Caixa Tem*, criado em 2020 para viabilizar o pagamento do Auxílio Emergencial durante a pandemia de Covid-19 (Brasil, 2020). A iniciativa representou uma guinada na digitalização de serviços assistenciais e na bancarização de milhões de brasileiros. No entanto, a ausência de uma abordagem sensível às realidades socioculturais da população — especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade econômica e com baixo ou nenhum letramento digital — comprometeu severamente o acesso ao benefício (Silveira, 2020).

A atenção a potenciais barreiras de acesso ao *Caixa Tem* aparenta ter considerado prioritariamente apenas a posse ou não de dispositivos conectados à internet. Desta forma, foram desconsiderados aspectos sociais e culturais, como por exemplo os relacionados à mudança abrupta no modo de acesso aos serviços públicos. Uma parcela significativa da população, habituada ao atendimento presencial e dotada de pouco ou nenhum letramento digital, foi forçada a se adaptar a um novo processo mediado por tecnologias. Como consequência, muitas pessoas, por vezes sem sequer compreender a extensão dos direitos que lhes estavam sendo negados, viram-se privadas do pleno exercício de sua cidadania.

Conforme aponta Nielsen (2005) como uma das limitações do HCD, no design de SDIs nem sempre é a tecnologia que se adapta ao ser humano, assim, em diversos contextos o ser humano é quem precisa se adaptar a ela. No caso do *Caixa Tem*, essa realidade se torna evidente: diante das condições sanitárias impostas pela pandemia de Covid-19, a migração repentina para o digital assumiu contorno vital. No entanto, partindo da perspectiva do DCC, esse fato não se mostra suficiente para justificar a negligência da consideração da totalidade e da complexidade da dimensão do indivíduo enquanto cidadão antes de usuário. Assim, os problemas identificados no uso do *Caixa Tem* refletem uma estrutura de digitalização governamental limitada e por vezes excludentes.

Partindo do DCC como perspectiva metodológica, a consideração das características socioculturais da população cidadã em todo o processo de design, bem como o impacto de um sistema tecnocentrado como o *Caixa Tem*, em um momento tão vital como o auge da pandemia de Covid-19 não deveria ter sido uma surpresa, mas um risco iminente que deveria ter sido antecipado e mitigado. Ainda que a identificação de problemas e possíveis soluções não garanta sua resolução imediata ou a ausência de ocorrências, esse movimento indica um direcionamento necessário: a inclusão da participação ativa da população em todas as fases do ciclo de vida dos serviços digitais do Estado. Deste modo, identifica-se que a relação entre cidadão e governo digital deve ser contínua, sustentada por mecanismos oficiais e permanentes de participação.

Os primeiros anos da trajetória de digitalização do governo brasileiro, entre 2000 e 2004, foram marcados por uma abordagem predominantemente tecnocentrada, voltada à estruturação institucional, ampliação da infraestrutura e identificação das tecnologias necessárias para implementação do governo eletrônico. A criação do Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI), em 2000, revelou que os serviços digitais existentes operavam de forma fragmentada e sem integração, além de evidenciar limitações de infraestrutura e baixos níveis de inclusão digital. Em resposta, consolidou-se o Programa de Governo Eletrônico do Estado Brasileiro, cujas metas priorizavam interoperabilidade, segurança, conectividade e digitalização de processos, conforme sistematizado no documento *Dois Anos de Governo Eletrônico: Balanço de Realizações e Desafios Futuros* (Brasil, 2002).

Nesse período, o cidadão ainda não era tratado como elemento central das iniciativas, e a avaliação dos serviços concentrava-se em indicadores técnicos, sem considerar adequadamente necessidades socioculturais ou participação social. Apenas em 2004 o governo reconheceu a ausência de mecanismos para avaliar a efetividade dos serviços digitais para a população, iniciando o desenvolvimento de indicadores de qualidade e conveniência dos e-serviços, o que marcou uma primeira inflexão em direção à consideração da perspectiva cidadã no governo digital.

No período de 2005 a 2010, observa-se uma crescente preocupação do Estado com a satisfação da população em relação a sua digitalização, especialmente diante de resultados limitados identificados na ampliação do uso dos serviços digitais. Como reflexo dessa preocupação, destacam-se três iniciativas fundamentais para a consolidação futura do princípio de Governo Centrado no Cidadão, adotado em anos seguintes: a realização da pesquisa “Brasileiros estão satisfeitos com serviços de e-Gov?” (2007–2010), a formulação do Decreto Cidadão e o lançamento do Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (e-MAG). Juntas, essas ações representaram marcos relevantes no reconhecimento da necessidade de alinhar os serviços digitais às demandas reais da população.

Essas iniciativas possibilitaram um levantamento contextual tanto quantitativo quanto qualitativo, por meio da pesquisa de satisfação, e a formulação daquilo que o Estado avaliou como relevante para o cidadão, com a criação do e-MAG e do Decreto Cidadão. Nenhum dos dois documentos pode ser caracterizado como uma criação equivocada, uma vez que ambos tiveram papel relevante no período de sua implementação e serviram como base importante para evoluções futuras. Todavia, sua caracterização como iniciativas iniciais que culminariam na adoção do DCC decorre, sobretudo, da motivação e do processo de construção que os orientaram: ambos foram elaborados sem um aprofundamento adequado nas características socioculturais da população, baseando-se

prioritariamente em concepções autocentradas do Estado e em referências internacionais, como as diretrizes de acessibilidade digital da *Web Content Accessibility Guidelines* (WCAG).

Em anos seguintes, 2011 a 2015, observou-se um novo conjunto de ações que podem ser interpretadas como antecedentes diretos do DCC. A evolução do e-MAG para a versão 3.0, a criação do prêmio de acessibilidade na web: T@dos Web e o acordo de cooperação para o desenvolvimento da suíte de acessibilidade VLibras (Câmara dos Deputados, s.d.), demonstraram o compromisso do Estado com a ampliação do acesso digital por pessoas com deficiência (PCDs). Essas iniciativas também se destacam pelos seus processos de construção. No caso do e-MAG, as etapas de atualização consideraram a participação ativa da população e de especialistas, assim como a incorporação de *feedbacks* provenientes de versões anteriores — como as dificuldades de leitura e de aplicação do documento —, o que resultou em melhorias na estrutura e na linguagem, especialmente em relação à segmentação do conteúdo para público geral e desenvolvedores, proposta na versão original.

Outro marco relevante foi a criação da Identidade Digital de Governo (IDG) em 2013, um sistema de padronização visual aplicado aos serviços digitais do Estado. Embora diretrizes dessa natureza sejam amplamente utilizadas no setor privado, a iniciativa se distingue pelo contexto e por sua motivação, configurando-se como uma possível resposta à dificuldade de acesso e à baixa confiabilidade percebida nas interfaces digitais governamentais, conforme identificado na pesquisa “Brasileiros estão satisfeitos com serviços de e-Gov?”, realizada entre 2007 e 2010.

Essas iniciativas refletem uma valorização crescente da participação cidadã na digitalização dos serviços públicos, evidenciando esforços para alinhar os processos digitais às necessidades e aos direitos da população. No entanto, identificou-se ainda uma persistente lacuna quanto à clareza sobre a importância desse movimento e, sobretudo, sobre os meios para promover uma participação cidadã efetiva e sustentável. Como resultado, essas ações, embora relevantes, contrastam com inúmeras outras nas quais a participação social foi mínima ou completamente ausente.

Em 2015, ocorreu a mudança do paradigma de Governo Eletrônico para o de Governo Digital, marcando o início de uma mudança significativa na abordagem do uso das TICs na gestão pública. Embora ambas as perspectivas busquem a modernização do Estado por meio da tecnologia, o Governo Eletrônico concentrou-se na digitalização de processos preexistentes e na adoção de tecnologias tradicionais, enquanto o Governo Digital propõe a unificação de processos, o fortalecimento da transparência e um foco ampliado na interação com os cidadãos (OCDE, 2014). Esse novo modelo não apenas visa à melhoria da eficiência administrativa, mas também à promoção de políticas públicas mais eficazes, abertas e participativas.

A transição para o Governo Digital representa uma inflexão no foco da transformação digital do Estado, priorizando a relação com a sociedade e a simplificação dos serviços públicos. Com isso, segundo o próprio Estado, além da informatização interna — que possibilitou a oferta de serviços eletrônicos à população —, o Governo Digital desloca o foco das estruturas internas para a relação com a sociedade, com o objetivo de tornar a oferta de serviços ao cidadão mais simples, eficiente e acessível.

A mudança de paradigma evidencia o progresso do Estado na valorização da participação cidadã, impulsionando a adoção de relações colaborativas e a conversão de aprendizados em práticas

concretas. No entanto, observa-se que a participação cidadã ainda é tratada como preferencial e não como requisito fundamental na construção de SDIs. Apesar do uso frequente da expressão “participação cidadã”, pouco ou quase nada é posto pelo Governo em relação a como aplicar e viabilizar a perspectiva de forma contínua e prioritária, ditando ritmo lento para os avanços em direção ao foco genuinamente centrado no cidadão.

O governo brasileiro demonstrou inclinação para o conceito de DCC de forma mais explícita a partir de 2016, com a implementação da Política de Governança Digital. Assim, adotou uma abordagem mais focada na participação cidadã e na acessibilidade dos serviços digitais para toda a população, incluindo grupos vulneráveis. Todavia, foi apenas na Estratégia de Governo Digital (EGD) de 2022 – 2023 que o governo oficialmente adotou a perspectiva do DCC, declarando sua preocupação em oferecer uma jornada mais agradável ao cidadão, que responda às suas expectativas por meio de serviços públicos de alta qualidade — definidos como simples, ágeis e personalizados —, com atenção contínua à sua experiência no uso das plataformas digitais.

Em 2018, a pesquisa TIC Domicílios — Iniciada em 2017 —, conduzida pelo Cetic.br, revelou o avanço do uso da internet no Brasil, com 67% da população conectada — número que cresce ano a ano, impulsionado sobretudo pelo acesso via celular (96%). Apesar desse cenário de ampla conectividade, o país ocupava apenas a 44ª posição no ranking de governos digitais, evidenciando que o desafio não se restringia ao acesso tecnológico, mas à efetividade das estratégias digitais do Estado. A distância entre conectividade e cidadania digital tornava evidente a necessidade de repensar o papel do governo na promoção de serviços públicos verdadeiramente úteis, acessíveis e centrados na população.

A publicação da E-Digital, também em 2018, consolidou um diagnóstico amplo e uma visão de futuro para a transformação digital do Estado, da economia e da sociedade brasileira. Estruturada em torno dos eixos de Economia Digital e Governo Digital, a estratégia apresentou cem ações prioritárias, com foco em infraestrutura, interoperabilidade, segurança, capacitação, modernização administrativa, inclusão digital, transparência, eficiência e inovação. Dentre esses pontos, destaca-se o avanço, ainda incipiente, de uma abordagem social da digitalização, evidenciado no eixo de Acesso e Inclusão Digital. Nele, foram propostas ações como internet gratuita para populações vulneráveis, apoio a pequenos provedores regionais, subvenções para famílias de baixa renda e conectividade para comunidades indígenas, quilombolas e ribeirinhas — sinalizando o início do reconhecimento, por parte do Estado, de que digitalizar também exige enfrentar desigualdades estruturais.

O lançamento do portal Gov.br, em 2019, representou um marco na centralização dos serviços públicos digitais no Brasil. A plataforma unificou o acesso a diversos órgãos governamentais, buscando reduzir a burocracia, ampliar a acessibilidade e promover maior eficiência administrativa. Sua adoção massiva ocorreu em 2020, impulsionada pela pandemia (Câmara dos Deputados, 2020), tornando-se o principal canal de serviços digitais do Estado. Entre suas funcionalidades, destacam-se o login unificado, carteiras digitais, acompanhamento de processos, autenticação biométrica e níveis de conta com diferentes graus de acesso. Ao facilitar o uso dos serviços públicos, ampliar a segurança digital e reduzir custos operacionais, o Gov.br consolidou-se como um dos principais instrumentos da transformação digital no país, aproximando governo e sociedade em um ambiente virtual mais acessível, confiável e integrado.

Em 2020, foi lançado o Design System Gov (DS Gov), que se consolidou como o padrão digital oficial do governo federal, estabelecendo diretrizes para o design e desenvolvimento de interfaces públicas digitais. Fruto da colaboração entre diferentes órgãos, a iniciativa visou unificar a experiência dos cidadãos nos serviços *online*, corrigindo desigualdades na apresentação e organização dos portais governamentais. Ao reunir modelos visuais, componentes reutilizáveis e trechos de código, o DS Gov ampliou a eficiência das equipes técnicas e reforçou princípios de usabilidade, acessibilidade e coerência visual. Mais que uma solução técnica, o sistema representou um avanço no compromisso do Estado com uma experiência digital pública mais intuitiva, inclusiva e centrada nas necessidades da população.

O Plano de Transformação Digital (PTD), embora lançado em 2018, ganhou destaque em 2021 como instrumento central para a modernização da administração pública federal. Coordenado pela Secretaria de Governo Digital, o plano visou aprimorar a eficiência, transparência e qualidade dos serviços públicos por meio da digitalização, da melhoria da experiência do usuário, da integração de sistemas, da segurança de dados e da capacitação de servidores.

Entre suas principais ações, destacam-se a expansão do Gov.br, a implementação da Identidade Digital, o fortalecimento do Conecte SUS e a padronização de interfaces com base no DS Gov. O plano também promoveu a interoperabilidade entre sistemas, assegurando conformidade com a LGPD e estimulando o uso de tecnologias emergentes, como inteligência artificial e análise de dados. Os impactos do PTD foram expressivos: além de reduzir custos operacionais e acelerar processos, o plano contribuiu para consolidar uma gestão pública mais digital, integrada e orientada à experiência do cidadão, estabelecendo bases sólidas para iniciativas futuras de governo digital no Brasil.

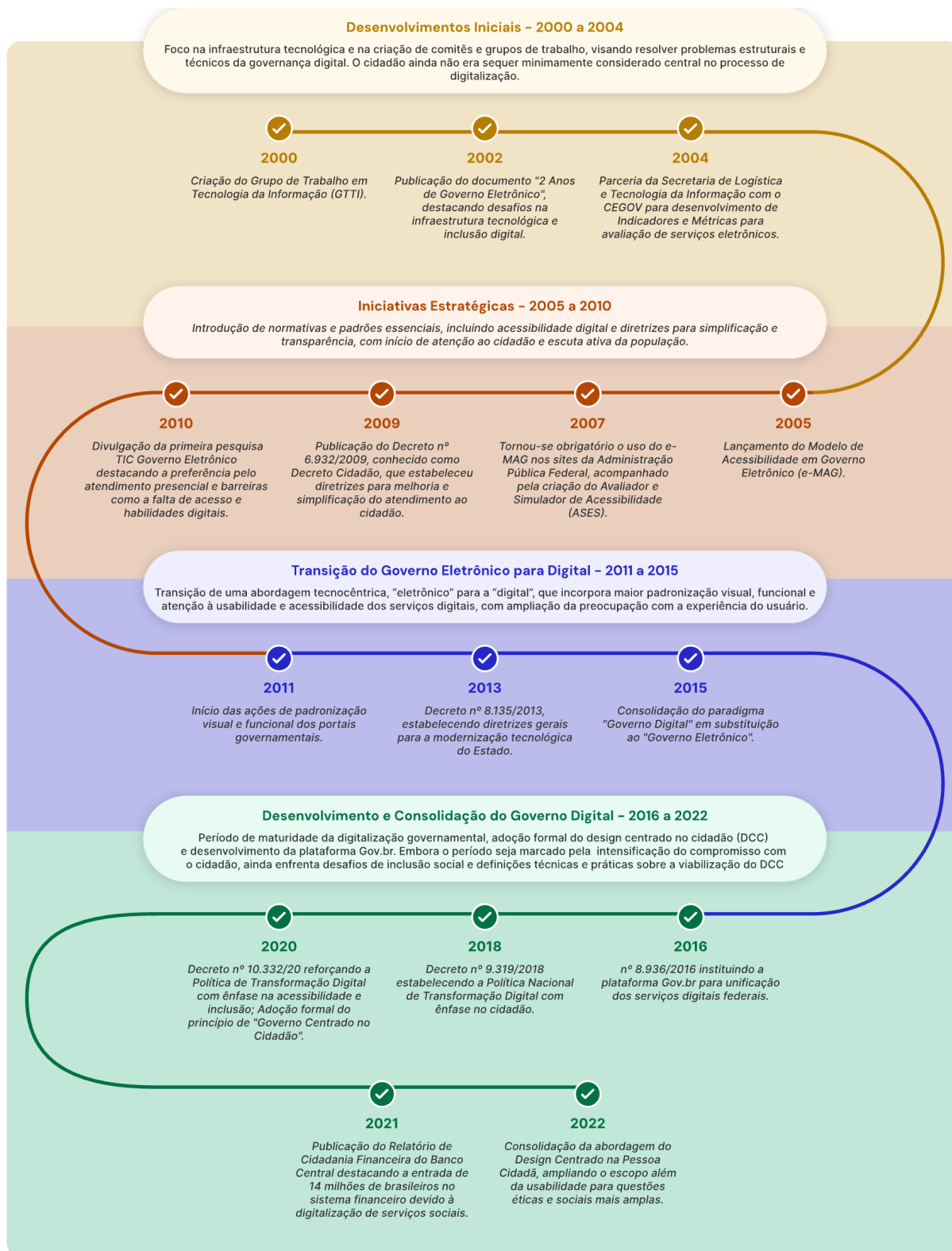
A implementação do DS Gov e do Plano de Transformação Digital foram iniciativas que buscaram padronizar e integrar os serviços públicos digitais. A expansão do Gov.br, em 2022, aliada a ações voltadas à inclusão digital, evidenciou avanços na construção de uma digitalização mais orientada ao cidadão. No entanto, a desigualdade no acesso e a resistência à mudança em determinados setores da administração pública permaneceram como desafios relevantes, em grande parte devido à ausência de metas claras e efetivas para garantir uma participação cidadã qualificada e sistemática nos processos de transformação digital.

Com base na trajetória analisada (sintetizada na Figura 2), constata-se que a adoção plena e eficaz do DCC no setor público requer a formulação de políticas de digitalização fundamentadas em diretrizes explícitas de inclusão e participação cidadã. Tais políticas devem assegurar o envolvimento social de forma ativa, contínua e sustentável, promovendo a participação da população em todas as etapas do ciclo de vida dos serviços digitais do Estado.

A efetivação da participação cidadã exige que o direito à cidadania seja compreendido como princípio estruturante dos processos de design, e não como consequência residual da inovação tecnológica. Nesse sentido, o exercício da cidadania não deve restringir-se ao uso das versões finais dos serviços digitais do Estado, mas ser considerado requisito primário e orientador desde as etapas iniciais de concepção. Isso demanda o engajamento colaborativo de todos os atores envolvidos — designers, gestores, desenvolvedores, formuladores de políticas e sociedade civil —, reconhecendo-os, para além de suas funções técnicas ou institucionais, como cidadãos. Nessa

condição, sua atuação adquire caráter político, pois cada decisão projetual impacta diretamente a inclusão, a acessibilidade e o grau de participação da população nos ambientes digitais do Estado.

Figura 2: Resumo da linha do tempo proposta na pesquisa.  
Fonte: Elaborado pelos autores.



Construir produtos e serviços digitais públicos é, antes de tudo, um ato político. Cada escolha projetual ou estratégica realizada ao longo desse processo carrega implicações diretas sobre quem participa, como participa e com que condições. Reconhecer essa dimensão significa compreender que o design de serviços digitais é inseparável da promoção — ou da limitação — do exercício da cidadania.

Por fim, a evolução do DCC no Brasil dependerá de uma mudança efetiva de paradigma na formulação das políticas públicas digitais, superando visões tecnocêntricas ainda existentes e incorporando, de forma estrutural, a perspectiva cidadã ao longo de todo o ciclo de vida dos serviços digitais. Embora haja avanços relevantes em iniciativas e discursos institucionais, a participação cidadã ainda é tratada de forma periférica. Nesse cenário, torna-se urgente o desenvolvimento de mecanismos institucionais permanentes e articulados que garantam a participação ativa da população no processo de design de SDIs governamentais.

## Considerações finais

A implementação de políticas de governo eletrônico e, posteriormente, de governo digital, nem sempre considerou a figura do cidadão em sua complexidade socioeconômica e cultural. Inicialmente, a digitalização teve como foco a infraestrutura tecnológica e a eficiência operacional, sem um olhar mais atento para as desigualdades que dificultam o acesso e o uso pleno desses serviços pela população. Com o decorrer do tempo, surgiram iniciativas mais direcionadas à inclusão digital e à acessibilidade, mas ainda há desafios substanciais a serem superados para que a digitalização governamental seja genuinamente centrada no cidadão.

O DCC surge como um caminho possível para corrigir essas lacunas. Diferentemente do HCD, que enfatiza a experiência do usuário individual, essa perspectiva propõe uma abordagem ampliada, considerando a cidadania digital como um direito fundamental exercido pela participação cidadã. Isso implica o desenvolvimento de serviços digitais que não apenas sejam tecnicamente eficientes, mas que garantam acesso igualitário, respeito à diversidade e participação ativa da população em todo o ciclo de vida de Sistemas Digitais Interativos no âmbito de governo.

A ausência de um olhar cidadão na concepção de sistemas digitais pode resultar em exclusão social e barreiras significativas para o exercício da cidadania. A análise de casos como o do aplicativo *Caixa Tem*, durante a pandemia de Covid-19, revelou os limites de abordagens centradas exclusivamente na tecnologia ou no “usuário genérico”, reforçando a importância de incorporar práticas de escuta ativa, cocriação e avaliação contínua. A falta de consideração das condições socioculturais e de letramento digital de parte significativa da população resultou em barreiras concretas para o acesso ao direito básico da assistência social — que pode ter impacto a tantos outros, como moradia, saúde e alimentação, a depender do tipo de vulnerabilidade do indivíduo —, evidenciando a dimensão política e ética do design. Deste modo, enfatiza-se a necessidade da genuína centralidade no cidadão na concepção de sistemas digitais governamentais transite de “desejável”, para “pré-requisito” fundamental.

Para isso, reitera-se o papel fundamental da administração pública enquanto agente promotor de um modelo de governo digital que seja estruturalmente pautado na participação cidadã ativa e contínua. Embora avanços significativos tenham sido observados ao longo dos 22 anos da trajetória analisada — como a implementação da EGDl e a centralização de serviços na plataforma Gov.br

—, ainda há um longo caminho a ser percorrido para a consolidação desse modelo. Para tanto, é necessário que políticas públicas de digitalização adotem diretrizes claras — e não somente de caráter subjetivo — que priorizem a inclusão e a participação ativa dos cidadãos em todo o ciclo de vida dos serviços digitais governamentais.

O futuro do design de Sistemas Digitais Interativos (SDIs) governamentais deve ser guiado por um modelo que considere o direito à cidadania digital como um eixo estruturante do processo. Assim, apesar do papel fundamental da administração pública como ente organizador, a consolidação efetiva do DCC demanda que todos os perfis profissionais envolvidos no processo de concepção, como designers, desenvolvedores e gestores públicos — não só profissionalmente, mas também reconhecendo seu próprio direito à cidadania e intencionalmente partindo disso para sua atuação —, trabalhem colaborativa e continuamente junto aos demais cidadãos para a construção de um ecossistema digital verdadeiramente centrado no cidadão.

O presente artigo corrobora a relação indissociável entre design e cidadania, evidenciando e exemplificando a relevância da aplicação da lente transdisciplinar do design como instrumento de reflexão e intervenção em fenômenos sociais complexos, como a promoção da cidadania digital. Nesse contexto, destaca-se a necessidade de uma abordagem que vá além da usabilidade e incorpore de forma intencional as dimensões sociais, políticas e culturais envolvidas. O conceito de DCC — sobretudo no contexto brasileiro — ainda está em processo de construção e requer estudos adicionais para sua sistematização teórica e metodológica.

Assim, este artigo permite também identificar a necessidade de investigações sobre aplicações práticas do DCC em projetos de governo digital, com foco na adoção de metodologias participativas capazes de promover a participação cidadã contínua. Além disso, mostra-se igualmente relevante o desenvolvimento de formas de mensuração dos impactos da adoção do DCC em diferentes contextos — governamentais ou não — com o objetivo de identificar suas limitações e ampliar o reconhecimento de suas potencialidades.

## Referências

- BRASIL. Com falhas no sistema e filas em agências, brasileiros se arriscam na pandemia por auxílio emergencial. **El País Brasil**, São Paulo, 24 abr. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2020-04-24/com-falhas-no-sistema-e-filas-em-agencias-brasileiros-se-arriscam-na-pand.html>. Acesso em: 18 jun. 2024.
- BRASIL. **Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016**. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jan. 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm). Acesso em: 22 jul. 2024.
- BRASIL. Presidência da República. Comitê Executivo do Governo Eletrônico. **Dois anos de governo eletrônico: balanço de realizações e desafios futuros**. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <https://fundacaoofhc.org.br/files/artigo/1385.pdf>. Acesso em: 18 maio. 2026.
- BRASIL. **eMAG – Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico**. Brasília: Governo Federal, [S. d.]. Disponível em: <https://emag.governoeletronico.gov.br/>. Acesso em: 13 ago. 2024.
- BRASIL. **Governo Digital. Do eletrônico ao digital**. Brasília, [S. d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 22 jul. 2024.
- BRASIL. Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República. **Manual da Identidade Digital de Governo – IDG Serviços**. Brasília, 2018. Disponível em: [https://gestaoconteudo.presidencia.gov.br/gestao\\_portalpadrao/manuais/manual-da-idg-servicos/idg-servicos.pdf](https://gestaoconteudo.presidencia.gov.br/gestao_portalpadrao/manuais/manual-da-idg-servicos/idg-servicos.pdf). Acesso em: 13 ago. 2024.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Acessibilidade na Câmara: Projeto VLIBRAS**. Brasília, [s. d.]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/responsabilidade-social-e-ambiental/acessibilidade/acessivel-em-libras-1>. Acesso em: 22 jul. 2024.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Pandemia acelera o uso de serviços públicos digitais. **Câmara dos Deputados**, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/809660-pandemia-acelera-o-uso-de-servicos-publicos-digitais/>. Acesso em: 5 abr. 2024.
- DECHAMPS, Simon; SIMONOFSKI, Anthony; BURNAY, Corentin. Citizen-centricity in digital government: a theoretical and empirical typology. **Government Information Quarterly**, Londres, v. 42, n. 1, 2025. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2024.102005>.
- FIGUEIREDO, Rejane, PEDROSA, Glauco, GARDENGHI, John, VENSON, Elaine, JUDICE, Marcelo, JUDICE, Andrea, COSTA, Flavio, SILVA, Wander; MARSICANO, George. **Co-design and co-creation in digital public services: a service design approach**. Universidade de Brasília, 2024.
- ISO. **ISO 9241-210:2019 - Ergonomics of human-system interaction - Part 210: human-centred design for interactive systems**. Geneva, 2019.
- KOSKINEN, Ilpo. **The aesthetics of action in new social design**. Hong Kong: School of Design, The Hong Kong Polytechnic University.
- MARSHALL, Thomas Humphrey. Cidadania e classe social. In: **Cidadania, classe social e estado**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- NIELSEN, Jakob; MOLICH, Rolf. Heuristic evaluation of user interfaces. In: **Proceedings ACM CHI '90 Conference**. Seattle, 1990. p. 249-256.
- NORMAN, Donald A. Human-centered design considered harmful. **Interactions**, Nova Iorque, v. 12, n. 4, p. 14-19, jul./ago. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1145/1070960.1070976>. Acesso em: 10 nov. 2023.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Society at a glance 2014: OECD social indicators**. Paris: OECD Publishing, 2014.
- REDIG, Joaquim. Não há cidadania sem informação, nem informação sem design. **Infodesign – Revista Brasileira de Design da Informação**, São Paulo, v. 1, p. 51-59, 2010. Disponível em: <https://infodesign.emnuvens.com.br/>

public/journals/1/No.1Vol.12004/InfoDesign\_v1\_n1\_2004\_04\_Redig.pdf. Acesso em: 18 maio. 2026.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SILVEIRA, Daniel. Auxílio Emergencial: erros no sistema, falta de informação e filas aumentam riscos nas agências da Caixa. **G1 Economia**, Rio de Janeiro, 6 maio 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/05/04/auxilio-emergencial-erros-no-sistema-falta-de-informacao-e-filas-aumentam-risco-de-contaminacao.ghtml>. Acesso em: 18 jun. 2024.

SUNDBERG, Leif; HOLMSTRÖM, Jonny. Citizen-centricity in digital government research: a literature review and integrative framework. **Information Polity**, v. 29, 2024. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.3233/IP-220047>. Acesso em: 18 maio. 2026.

VAN VELSEN, Lex.; LUDDEN, Geke Dina Simone; GRÜNLOH, Christiane. The limitations of user-and human-centered design in an eHealth context and how to move beyond them. **Journal of Medical Internet Research**, Toronto, v. 24, n. 10, 2022. Disponível em <https://www.jmir.org/2022/10/e37341/>. Acesso em: 18 maio. 2026.

---

## Sobre os autores

**Lucas Sander dos Santos** é Mestre em Design, Informação e Interação pela Universidade de Brasília (UnB); Pós-graduado em User Experience Design and Beyond com ênfase em acessibilidade digital pela PUCRS e bacharel em Comunicação Organizacional pela UnB. É pesquisador de Design no âmbito de governo; designer gráfico, de interface (UI) e de experiência (UX). Atua como UX/UI designer sênior na Rede Nacional para Ensino e Pesquisa (RNP), uma organização social do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCTI).

E-mail: [lucas.sander9@gmail.com](mailto:lucas.sander9@gmail.com)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0108843118550736>

Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-6449-9896>

**Tiago Barros Pontes e Silva** é professor Associado do Departamento de Design da Universidade de Brasília (UnB), no qual ingressou em 2006. Atua nas áreas de Ergonomia Cognitiva, Design de Interação, da Informação e de Jogos Sérios, com foco em tarefas cognitivas complexas, ubiquidade, portabilidade, segurança, saúde, aprendizagem e ludicidade. Vice-Presidente da Sociedade Brasileira de Design da Informação (SBDI) e Membro de Comissões Assessoras de Área (CAA) de Design e de Formação Geral do INEP/MEC. Foi Presidente do Fórum Nacional de Coordenadores de Programas de Pós-graduação em Design da Área 29 da CAPES. Doutor em Arte, Mestre em Psicologia, Bacharel em Design formado nas Habilitações de Projeto de Produto e Programação Visual.

E-mail: [tiagobarros@unb.br](mailto:tiagobarros@unb.br)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0727171902745709>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2149-5973>