

# **IMPLANTAÇÃO DO CORREDOR BIGOSSO UM CASO DE SUCESSO EM DESAPROPRIAÇÕES URBANAS**

Juliana Emanuele Prado Martins  
Marcelo de Oliveira  
Vitor Cunha Thomaz

## **IMPLANTAÇÃO DO CORREDOR BIGOSSI UM CASO DE SUCESSO EM DESAPROPRIAÇÕES URBANAS**

Juliana Emanuele Prado Martins  
Marcelo de Oliveira  
Vitor Cunha Thomaz

### **RESUMO**

Num contexto de aumento do investimento devido à retomada do crescimento do estado, resultando na melhoria da arrecadação pública, programas estruturantes se tornam fundamentais para a sustentação do desenvolvimento de um estado. O Governo do Estado do Espírito Santo, após a realização de um plano de desenvolvimento em parceria com a sociedade, definiu diretrizes para o governo no período 2007 até 2010 orientando a elaboração de projetos que convergissem com o plano de desenvolvimento de estado. Em seguida implantou um programa de monitoramento de projetos estruturantes e prioritários, o Pró Gestão, gerido pela Secretaria Extraordinária de Gerenciamento de projetos, criada para este fim, cuja carteira de projetos abrange as áreas estratégicas para o desenvolvimento de longo prazo no estado. Um dos eixos estratégicos é o de logística e transportes, abrangendo inclusive o transporte coletivo. A Região Metropolitana da Grande Vitória vem aprimorando seu sistema de transporte e trânsito desde a década de 70, nesse ínterim, no transporte coletivo, está em implantação atualmente a terceira edição do programa de melhoria do transporte coletivo, nessa fase, a intervenção urbana se tornou o maior desafio e a execução de uma obra viária com grande interferência em região de alto risco social demanda a construção de uma política pública integrada para a remoção e reassentamento da população. A interrupção da obra poderia gerar um alto custo de desmobilização para o Estado, logo, não poderia ocorrer. Para tratar da remoção das famílias residentes no local, foi mobilizada uma equipe de assistência social e apoio jurídico na obra. Para dar um tratamento rápido aos trâmites, foi listada uma rede de parceiros internos ao Governo e o banco do Estado. O resultado obtido foi um a formação de um processo de desapropriação ágil para tratar de 147 famílias, sendo destas, 80 já desapropriadas, em um período seis meses, sem o uso de recursos judiciais. O objetivo deste artigo é descrever a estratégia montada para dar eficiência à ação do governo em uma área considerada sensível que é a desapropriação para aumento de vias em área de vulnerabilidade social. A parceria com entidades públicas e a contratação de uma organização social foram fundamentais para imprimir a velocidade necessária para o desenvolvimento do trabalho sem confrontos com a população afetada. Com a preocupação de evitar a migração dos desapropriados para outras regiões inadequadas para habitação, um programa de moradia foi criado e um atendimento social montado.

Palavras-chave: X Desapropriações. Mobilização social. Rodovias Urbanas.

## SUMÁRIO

A IMPORTÂNCIA DO TEMA.....	3
MOBILIDADE URBANA.....	5
DADOS DO CRESCIMENTO DO TRÂNSITO.....	6
SITUAÇÃO INICIAL DO ESTADO.....	8
ESTRATÉGIA PARA REALIZAÇÃO DAS DESAPROPRIAÇÕES.....	9
DESAFIOS SUPERADOS.....	12
RESULTADOS.....	13
REFERÊNCIAS.....	14

## **A IMPORTÂNCIA DO TEMA**

Do ano de 2003 até 2008, o Estado do Espírito Santo teve uma ampliação na capacidade de investimento com recursos próprios saltando de R\$ 49 milhões/ano para cerca de R\$ 1 bilhão/ano. O incremento exigiu mudanças no planejamento, execução e controle dos projetos, haja vista o número de intervenções ampliado e a necessidade de maior rigor na forma de controle e prestação de contas a sociedade do recurso arrecadado. O governo, junto com a iniciativa privada e a sociedade organizada consolidou em 2005 um plano de desenvolvimento do estado, o ES 2025, que consolida metas de desenvolvimento para 20 anos, com projetos estruturantes, eixos estratégicos de atuação e alianças estratégicas. O plano dá diretrizes de longo prazo, com metas pactuadas por projeto e a estratégia para alcançá-las.

O plano de desenvolvimento organizou a agenda de trabalho da sociedade capixaba e convergiram as ações para um trabalho conjunto entre governo e sociedade. O passo seguinte foi a busca pelo modelo de gestão que daria suporte as expectativas geradas pelo plano. Com o acompanhamento de uma consultoria, o governo adotou a Gestão Estratégica Orientada a Resultados (GEOR), implantando um escritório de gerenciamento de projetos com uma sistemática de monitoramento e controle dos projetos que compuseram a primeira carteira de projetos estruturantes do Estado.

Em 2007 então, foi instituído o Pró Gestão para gerenciar uma carteira de 24 projetos estruturantes, representando 60% dos investimentos com recursos próprios do Governo do Estado. Como resultado tem-se um índice de 70% dos projetos executados no prazo e melhoria na qualidade das entregas. As medidas destacaram o Estado no cenário brasileiro, já que vários governos estaduais e municipais buscam conhecer a metodologia de gerenciamento de projetos adotada pelo Governo do Espírito Santo. (COSTA, BLAUTH; 2009)

Programas anteriormente existentes foram incorporados a carteira de projetos do Pro Gestão devido sua importância e necessidade de foco nas ações. Um desses programas, de fundamental importância para o estado do Espírito Santo é o programa de Transporte Coletivo, Transcol, que está em sua III edição.

Nesse contexto, uma obra em destaque no atual programa de transporte coletivo é a implantação do Corredor Bigossi, pois provê a melhoria do escoamento

de veículos no acesso à 3ª ponte, permitindo a passagem da ponte para a Av. Carlos Lindemberg. Na atual concepção do sistema viário, uma nova ligação Vitória – Vila Velha está em projeção para futura implantação e ainda, há a implantação de corredores exclusivos para ônibus para ser iniciada em 2009. A ligação pelo Corredor Bigossi se torna um acesso troncal fundamental para o tráfego vindo de Cariacica e de Vitória permitindo o acesso ao litoral de Vila Velha sem interferência com o trânsito local no centro de Vila Velha. **O objetivo deste artigo é descrever a estratégia montada para dar eficiência à ação do governo em uma área considerada sensível que é a desapropriação para aumento de vias em área de vulnerabilidade social.**

## **MOBILIDADE URBANA**

A Grande Vitória vem tendo problemas com o trânsito metropolitano desde a década de 70 com a vinda de indústrias e a forte imigração ocorrida. Na década de 80, o primeiro programa Transcol foi iniciado, criando bases para um sistema metropolitano de transporte coletivo. O sistema de transporte que antes era radial passou a ser tronco-alimentador, ou seja, as linhas deixariam de convergir na capital para transitarem entre municípios, ligando os cinco municípios da Grande Vitória por terminais de integração.

No programa Transcol I concebeu-se o projeto e criou-se a Companhia de Transporte Urbano e o Departamento de Trânsito. No Transcol II, implantaram-se os primeiros quatro terminais de integração, concluídos em 1989 juntamente com a ponte Castello Mendonça (3ª ponte) considerada a maior obra de arte do estado e se tornando a principal ligação entre a capital e o município de Vila Velha, o mais populoso do estado.

O programa vigente é o Transcol III, que cria bases para a melhoria do desempenho do sistema de transporte metropolitano através da implantação do conceito de corredores, previsto no plano diretor rodoviário de 1998, cujo objetivo é tornar o transporte em massa num meio rápido, confortável e seguro de alcançar as regiões da metrópole e colaborar para a redução do trânsito por ser atrativo para os que hoje são usuários do transporte individual.

No Transcol III, a construção ou ampliação de 68 km de corredores viários é contemplada, bem como a construção de quatro terminais novos de integração e a ampliação de quatro terminais do programa Transcol II. No entanto, as obras são em regiões ou vias já sobrecarregadas pelo tráfego e com densa ocupação por moradias ou comércio, necessitando de um volume na ordem de 600 desapropriações para liberação das áreas onde serão executadas as obras.

O município de Vila Velha, focado neste estudo, é o mais afetado com as obras do programa Transcol, além da construção de dois terminais novos de integração, terá a ampliação de um já existente e a implantação de seis corredores viários (rodovias) dos 16 previstos.

## DADOS DO CRESCIMENTO DO TRÂNSITO

O aumento do trânsito de veículos nos centros urbanos é um dos indicadores de crescimento das cidades, segundo dados do Instituto Jones dos Santos Neves, a população absoluta do Estado do ES, entre os anos de 2001 e 2007, aumentou em 365 mil habitantes, sendo a população total em torno de 3,5 milhões em 2007, no que tange a urbanização, 82,19% da população reside em áreas urbanas. (ESPÍRITO SANTO, 2007).

No município de Vila Velha, a população entre 2000 e 2007 aumentou em 53 mil habitantes, atingindo 398 mil habitantes em 2007. A pesquisa de Origem e Destino em 2007 na Grande Vitória foi realizada em 3000<sup>1</sup> domicílios, mostrando que o comportamento do usuário não foi modificado de 2003 a 2007, contudo, possibilitou a atualização da carga de tráfego entre os municípios da Grande Vitória.

Segundo a pesquisa de origem e destino realizada pelo governo (ESPÍRITO SANTO, 2008), o número de viagens por dia na RMGV foi de 3,2 milhões destes, 210 mil/dia foram no chamado cordão externo à ilha de Vitória. Em 22 anos (1985-2007), as viagens por transportes coletivos passaram de 634 mil/ano para 1.098 milhão/ano, enquanto as viagens em transporte individual (carro e moto) saltaram de 157 mil/ano para 892 mil viagens por ano, um aumento de mais de três vezes. Esses números representam em média 2,05 viagens por habitante por dia na RMGV.

Segundo o Plano Diretor dos Transportes Urbanos (ESPÍRITO SANTO, 2002), a circulação da saída da 3ª ponte, que liga Vitória a Vila Velha foi feita de forma não adequada, um binário foi implantado agravando o trânsito na região da Av. Luciano das Neves e Av. Francelina Setubal, passagens principais para acesso e escoamento da 3ª ponte e terminal urbano de ônibus. O tráfego na região é misto, ou seja, contempla cargas e passageiros, no advento da elaboração do PDTU havia a previsão de construção de shoppings e conjuntos habitacionais, além do crescimento natural do tráfego na cidade.

Na figura 1, tem-se uma representação da proposta apresentada no PDTU com a proposta de novas ligações e ampliação das existentes.

---

<sup>1</sup> Em 2003 foi feita uma pesquisa ampla que analisou 40.000 domicílios. A pesquisa de 2007 revalidou à anterior.

O corredor Bigossi (13) está no centro das principais ligações e conecta importantes projetos, o Túnel (16), cujo projeto está em elaboração e o Corredor Saída Sul (15), com projeto também em elaboração e ainda, à Av. Carlos Lindemberg (A), principal conexão entre os municípios de Viana e Cariacica à Vila Velha.



Figura 1 – Mapa dos projetos de melhoria da Mobilidade Urbana previstos e em execução no Município de Vila Velha



## SITUAÇÃO INICIAL DO ESTADO

A execução de intervenções viárias bem como de desapropriações vinham sendo executadas pelas municipalidades. O aumento da capacidade das vias troncais do sistema metropolitano de transporte, necessitavam de maior atenção e mais robustez nas ações de execução. O Estado não possuía expertise em desapropriar áreas em série com prazos curtos, ou seja, menos de um mês para liberar frentes de trabalho. Num contexto de cerca de 600 desapropriações, que foi a demanda inicial do Transcol III, várias obras necessitariam ser tratadas ao mesmo tempo e em municípios distintos.

O Corredor Bigossi é uma obra diferenciada, pois, apesar de uma extensão relativamente pequena, 3,4km, apresentava alto grau de complexidade na sua execução e diversas interfaces para a efetiva execução, principalmente devido a 150 desapropriações necessárias. Os imóveis em sua maioria eram de baixo padrão, sem infra-estrutura e sem regularização junto o registro geral de imóveis e Município de Vila Velha, tais elementos dificultavam a elaboração de uma avaliação para fins de desapropriação e por conseqüência a conclusão do processo desapropriatório, pois com avaliações eminentemente mercadológicas não seria possível que as famílias comprassem outro imóvel o que resultaria em necessidade de reassentamento de algumas famílias. A regularização e tramitação normal dos processos são morosas e, interromperiam as obras caso fossem decididas em juízo.

A equipe técnica da SETOP<sup>2</sup>, da SEGEP<sup>3</sup> e do DER<sup>4</sup> observaram que forma mais adequada para desapropriações, na forma projetada e no tempo idealizado de execução da obra, seria a através da formação de um plano de trabalho focado no atendimento social, buscando humanizar ao máximo o trabalho de engenharia previsto no projeto.

---

<sup>2</sup> Secretaria de Transportes e Obras Públicas do Espírito Santo.

<sup>3</sup> Secretaria de Estado Extraordinária de Gerenciamento de Projetos do Espírito Santo.

<sup>4</sup> Departamento de Estradas e Rodagens do Espírito Santo.

## ESTRATÉGIA PARA REALIZAÇÃO DAS DESAPROPRIAÇÕES

A necessidade de ganhar confiança por parte dos moradores e a celeridade no processo foram fundamentais na decisão do Governo em centralizar todo o processo desapropriatório na SETOP e a montagem da rede de parceiros interna ao Governo formada por SEGER<sup>5</sup>, SEFAZ<sup>6</sup>, SEGEP, SEG<sup>7</sup>, SEP<sup>8</sup>, PGE<sup>9</sup>, DER, COHAB<sup>10</sup> e PMVV<sup>11</sup> deu suporte para a realização rápida e efetiva dos processos.

Assim, foi idealizada a formação de uma equipe técnica multidisciplinar, composta por gestores públicos, assistentes jurídicos, engenheiros avaliadores, conciliadores, assistentes sociais, despachantes, corretores imobiliários e auxiliares administrativos, todos atuando de forma integrada e com foco em diminuir a burocracia, reduzir o impacto social, humanizar o processo de desapropriação e evitar que as demandas se tornassem judiciais.

Em pesquisa dentro de outras estruturas do próprio Estado, também restou verificada que não seria possível unir todos esses profissionais em um mesmo trabalho, assim, ficou constatado que o Estado não seria capaz de conduzir sozinho esse “projeto de desapropriação e ou reassentamento”.

As opções debatidas foram: a contratação de uma ou mais empresas para atuarem como prestadores de serviços ou obter suporte técnico e operacional de entidades sociais sem fins lucrativos que já tivesse a *expertise* para atuar junto à sociedade impactada pela obra, a segunda opção foi a considerada mais adequada tendo como vetor principal o fato de que esse tipo de entidade social possui ao mesmo tempo a independência necessária para equilibrar os interesses do Estado e do cidadão (algo importantíssimo quando se visa a efetivação negociação amigável), e está habituada a atuar junto da sociedade civil, pois possui como regra a manutenção do interesse público.

Composto o plano de trabalho e delimitado as competências e a área de atuação do Estado e da OSCIP escolhida com parceira, foi pactuado um plano de

---

<sup>5</sup> Secretaria de Gestão e Recursos Humanos

<sup>6</sup> Secretaria da Fazenda

<sup>7</sup> Secretaria de Governo

<sup>8</sup> Secretaria de Economia e Planejamento

<sup>9</sup> Procuradoria Geral do Estado

<sup>10</sup> Companhia de Habitação

<sup>11</sup> Prefeitura Municipal de Vila Velha

trabalho e celebrado um convênio. A SETOP, utilizando a rede de parceiros montada e disponibilizada pelo programa Pró Gestão, realizou a gestão dos processos administrativos bem como buscou mitigar os entraves burocráticos, acionando a rede de parceiros juntamente com a equipe do projeto, envolvendo a todos numa rotina de monitoramento intensiva. Junto a SEP foi viabilizado o orçamento total das desapropriações para execução de toda a obra, assim, nenhuma indenização necessitaria aguardar liberação de recursos para ser paga, junto a SEFAZ um fluxo diferenciado de pagamento, modificando inclusive a programação de pagamento do Estado, costumeiramente às terças e quintas feiras, para desapropriações, os pagamentos eram diários. Uma minuta de contrato padronizada foi elaborada junto a PGE, estando os processos adequados às orientações iniciais dadas pelos procuradores, os processos não necessitariam ser remetidos à procuradoria nos casos de acordos amigáveis. Junto a SEGER, a contratação das avaliações dos imóveis via pregão eletrônico e o cadastramento de engenheiros avaliadores para serem acionados à medida que novas demandas fossem surgindo nos casos de pequenas alterações no projeto, ou áreas não previstas que necessitaram ser desapropriadas pro algum motivo. Junto a SEGEP, a articulação entre as demais secretarias, apoio no acompanhamento das ações e a implementação de modelo de monitoramento para o projeto. Junto ao DER, órgão executor da obra, foram estabelecidas as prioridades na execução da obra, as equipes trabalharam convergentemente para atender a essas prioridades, negociando as áreas listadas antes das demais para que ela não viesse a ser paralisada.

A OSCIP<sup>12</sup> implantou um escritório local para atendimento no local da obra e, com as prioridades informadas pelo Governo atuava no cadastrando de todas as famílias impactadas pela obra. Esse cadastramento foi feito em formulário específico e levantou dados como renda familiar, número de participantes, número de desempregados, idade de cada pessoa, expectativa de indenização, entre outras informações. Esse procedimento concedeu ao Estado a condição de análise individualizada do cidadão que passava pelo processo desapropriatório. Ao iniciar os trabalhos a OSCIP organizava audiências públicas de cunho esclarecedor e as equipes do governo tiravam dúvidas das famílias sobre as obras. Também foram

---

<sup>12</sup> Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

organizados dias de atendimento individual para coleta de documentação e tratamento de questões singulares. Foram criados canais de interlocução com as lideranças comunitárias, inclusive por telefone, que esclareciam dúvidas sobre a obra e o processo de desapropriação. Após o cadastramento, a OSCIP elaborava um parecer social sobre cada família dando subsídio para a equipe de negociação se preparar melhor, inclusive na formatação de proposições como a mudança para o conjunto habitacional em construção pela COHAB.

A OSCIP agendava reuniões de conciliação com equipe do Estado, melhorando inclusive a desempenho das agendas agrupando os casos similares. Essa ação realizada com sinergia e alinhamento as expectativas do Estado, fez com que fosse estabelecido um canal de confiança mútua, facilitando as negociações e a liberação das áreas através de acordos de uso da área para a passagem da obra até o processo todo ser concluído. Tornando o processo de desapropriação, anteriormente repudiado pelos moradores em um processo menos traumático por considerar que, além do benefício para o transporte coletivo, havia um ganho social coma urbanização do canal e com a mudança das pessoas para áreas com melhor adequação sanitária. Em casos onde o morador necessitava de apoio para a escolha de um imóvel, foi disponibilizado um corretor que fazia buscar nas redondezas por imóveis com valores equivalentes, agendava as visitas e levava os moradores até o local para análise. Essa ação também auxiliou em muito a decisão pelo processo amigável do desapropriado.

## **DESAFIOS SUPERADOS**

O Valor avaliado para indenização em alguns casos era insuficiente para remoção da família, ou seja, ela não conseguiria se estabelecer em outro local, o que seria um grande problema social, logo o programa de aluguel social e reassentamento (parceria com COHAB) concedeu ao proprietário do imóvel uma condição de se estabelecer em uma moradia de aluguel até a entrega de casas populares, construídas especificamente para o programa, serem entregues. Hoje são 19 entregues de um total de 40 previstas, que também atendem as obras do Corredor Leste-Oeste em Cariacica e Corredor Jacaraípe na Serra. É importante ressaltar que tais programas devem ser contemplados nos planos plurianuais dos governos que pretendem fazer investimentos na região urbana com a construção de obras.

A especulação imobiliária e a resistência a remoção seguida de altíssima expectativa de avaliação inicialmente geraram dificuldades, pois, mesmo que a expectativa do desapropriado seja pouco maior que o valor avaliado o governo necessita e deve seguir o laudo de avaliação, que precisa ser feito de forma realista e criteriosa para não gerar efeitos comparativos irreais entre os imóveis. Neste ponto, estabelecer critérios claros e informar a população dos mesmos foi fundamental para a condução do processo.

Houve também uma falta de confiança na capacidade do Estado em cumprir os acordos de pagamento realizados, principalmente devido a necessidade de primeiro demolir o imóvel para posteriormente realização do pagamento. A população já vinha de um quadro de descrédito na execução do Corredor Bigossi, tornando difícil o início do trabalho.

## RESULTADOS

A obra encontra com a sua um Etapa em andamento, quase concluída sem paralisação em decorrência de desapropriação e das 80 áreas liberadas o até momento, num montante de 147, foram realizados processos administrativos não tendo nenhum caso de demanda judicial. Foi estabelecido um processo efetivo de liberação de áreas e consolidada a confiança da população com o Estado e das equipes envolvidas de execução com as equipes de suporte do Governo. O mesmo método está em aplicação nas outras obras do Programa TRANSCOL, que compõe a carteira de projetos estruturantes do ES, como a implantação dos Corredores Leste-Oeste, Corredor Sudoeste, Eixo Viana Norte, Corredor Jacaraípe, Eixo Jacaraípe, Alça de acesso à 3ª ponte.

Essa experiência trouxe *know-how* ao governo e despertou os gestores públicos ao grande desafio que é a melhoria da mobilidade urbana necessário ao crescimento da região metropolitana. A execução de uma obra tem sido hoje discutida em um âmbito mais tácito, considerando os impedimentos existentes a as soluções viáveis com menor impacto a população possível. O trabalho com a OSCIP se tornou fundamental na preparação para a desapropriação e dotou a equipe de obras de uma visão diferenciada do tratamento ao desapropriado.

## REFERÊNCIAS

CETURB. Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória. **Uma viagem no tempo**. 2001.

COSTA, E. B. da; BLAUTH, H. J. **Pró gestão**. Congresso da gestão pública do Espírito Santo. Vitória, 2009.

ESPÍRITO SANTO. Governo do Espírito Santo. **Como anda nossa gente?** Instituto Jones dos Santos Neves, 2008.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana da Grande Vitória**. Secretaria de Transportes, Infraestrutura e obras públicas. 2002.

\_\_\_\_\_. Governo do Espírito Santo. **Síntese dos indicadores sociais do Espírito Santo**. Instituto Jones dos Santos Neves. 2009.

---

## AUTORIA

**Juliana Emanuele Prado Martins** – engenheira de produção civil pela Faculdade do Centro-Leste – UCL, MBA em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas. Gestora de Projeto da Secretaria Extraordinária de Gerenciamento de Projetos atuando nos projetos estruturantes de Transportes e Mobilidade Urbana do Governo do ES. Secretaria

Endereço eletrônico: julianaprado@segep.es.gov.br

**Marcelo de Oliveira** – graduado em direito pelo Centro Universitário UVV e pós graduado em direito publico pela Pretorium atua com subsecretario de estado de obras publica responsável pelo gerenciamento do programa de mobilidade urbana do Estado do ES. Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas.

Endereço eletrônico: marcelo.oliveira@setop.es.gov.br

**Vitor Cunha Thomaz** – graduado em direito pela Faculdade de Direito e Administração de Vitória – FDV, pós graduado em direito público pela FDV, atua na esfera cível e administrativo e é gerente jurídico na Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas. Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas.

Endereço eletrônico: vitor.thomaz@setop.es.gov.br