



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA – DCET I
CURSO DE BACHARELADO EM URBANISMO

RAFAELA GONDIM CRUZ

**CONCESSÃO DE RODOVIAS E O PROCESSO DE
DESAPROPRIAÇÃO:
O CASO DA CONCESSIONÁRIA BAHIA NORTE (CBN)**

SALVADOR
2025

RAFAELA GONDIM CRUZ

**CONCESSÃO DE RODOVIAS E O PROCESSO DE
DESAPROPRIAÇÃO:
O CASO DA CONCESSIONÁRIA BAHIA NORTE (CBN)**

Trabalho monográfico apresentado para obtenção de título de Bacharel em Urbanismo no Departamento de Ciências Exatas e da Terra - DCET I / Campus I, da Universidade do Estado da Bahia – UNEB.

Orientadora: Prof^ª Thaís de Miranda Rebouças

SALVADOR
2025

RAFAELA GONDIM CRUZ


**CONCESSÃO DE RODOVIAS E O PROCESSO DE
DESAPROPRIAÇÃO:
O CASO DA CONCESSIONÁRIA BAHIA NORTE (CBN)**

Trabalho monográfico apresentado para obtenção de título de Bacharel em Urbanismo no Departamento de Ciências Exatas e da Terra - DCET I / Campus I, da Universidade do Estado da Bahia – UNEB.


Orientadora: Prof^ª Thais de Miranda Rebouças

Aprovado em: 29 de julho de 2025.


BANCA EXAMINADORA:

Documento assinado digitalmente
 **THAIS DE MIRANDA REBOUCAS**
Data: 02/09/2025 18:32:54-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.^a Dr.^a Thais de Miranda Rebouças (Orientadora)
Doutora em Arquitetura e Urbanismo
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Documento assinado digitalmente
 **JOAO SOARES PENA**
Data: 02/09/2025 21:33:47-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. João Soares Pena (Membro Interno)
Doutor em Arquitetura e Urbanismo
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Documento assinado digitalmente
 **ROSE LAILA DE JESUS BOUCAS**
Data: 04/09/2025 17:38:37-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^ª Dr.^a Rose Laila de Jesus Bouças (Membra Externa)
Doutora em Arquitetura e Urbanismo
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

AGRADECIMENTOS

À minha sobrinha Lara, minha pequena grande inspiração.

Mesmo sem entender o mundo ao seu redor, você se tornou a luz mais forte nos meus dias.

Em cada sorriso seu, encontrei motivos para permanecer firme; em cada passo, a lembrança de que há beleza em continuar.

É por você que busco ser melhor, crescer com coragem, lutar com mais força.

Você é minha esperança silenciosa.

Que eu saiba ser um exemplo para você.

E que, um dia, ao olhar para mim, você veja orgulho, e eu veja em você tudo o que me fez seguir em frente.

RESUMO

CRUZ, Rafaela Gondim. **Concessão de Rodovias e o Processo de Desapropriação: O Caso da Concessionária Bahia Norte (CBN)**. Trabalho de Conclusão de Curso de Bacharelado em Urbanismo - Universidade do Estado da Bahia. Salvador, 2025.

O Brasil passou por crescimento econômico mediado pelo Estado desde a década de 1940, com grande incentivo à indústria, que resultou na limitação de recursos para diversos setores da administração pública. Durante esse período, começaram a surgir alternativas como parcerias público-privadas e concessões, especialmente no setor rodoviário. A implementação dessas concessões exige, a duplicação de trechos de rodovias, a construção de vias marginais, a implantação de dispositivos de acesso e retorno, a ampliação de faixas de rolamento e a instalação de passarelas e viadutos. Tal implementação afeta diretamente as áreas adjacentes devido ao processo de desapropriação para viabilizar a execução dessas obras. Diante desta breve contextualização, o questionamento central desta pesquisa é: "Quais são os procedimentos e desafios envolvidos no processo de desapropriação para a implementação de concessões rodoviárias?" O objetivo é examinar o processo de desapropriação em áreas de concessão rodoviária, especificamente o caso da Concessionária Bahia Norte (CBN). A metodologia adotada foi de abordagem exploratória, com levantamento de dados disponibilizados pela Concessionária, além de uma revisão bibliográfica sobre concessões rodoviárias, desapropriação e outros temas relacionados. Essa abordagem permitiu um entendimento mais aprofundado das complexidades e consequências do processo de desapropriação sob a perspectiva da CBN.

Palavras-chaves: Concessão de Rodovias; Desapropriação; Faixa de Domínio; Privatização.

ABSTRACT

CRUZ, Rafaela Gondim. **Highway Concessions and the Expropriation Process: The Case of Bahia Norte Highway Concessionaire (CBN)**. Undergraduate Thesis (Bachelor's Degree in Urban Planning) – Universidad do Estado da Bahia, Salvador, 2025.

Since the 1940s, Brazil has experienced state-led economic growth, with strong incentives for industrial development. This focus resulted in limited resources for various sectors of public administration. During this period, alternatives such as public-private partnerships and concessions began to emerge, especially in the highway sector. The implementation of these concessions requires the duplication of highway sections, construction of frontage roads, installation of access and return devices, expansion of traffic lanes, and installation of pedestrian walkways and viaducts. This implementation directly affects adjacent areas due to the expropriation process necessary to make these works feasible. Thus, this research is driven by the central question: “What are the procedures and challenges involved in the expropriation process for the implementation of highway concessions?” The objective is to examine the expropriation process in highway concession areas, specifically the case of the Bahia Norte Concessionaire (CBN). The adopted methodology was exploratory in nature, based on data provided by the Concessionaire and a literature review on highway concessions, expropriation, and related topics. This approach enabled a deeper understanding of the complexities and consequences of the expropriation process from the perspective of CBN.

Keywords: Highway Concession; Expropriation; Right-of-Way; Privatization.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1– Antes e depois da BA-526 (CIA-AEROPORTO)	22
Figura 2 – Construção da BA-535 VMCLF (Via Metropolitana)	23
Figura 3 – Mapa Ilustrativo do Sistema Rodoviário BA-093.....	24

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Delimitação da Faixa de Domínio	14
Quadro 2 - Disposição das Praças de Pedágio nas Rodovias Administradas pela CBN	25
Quadro 3 – Atualização da Faixa de Domínio do Sistema Rodoviário BA-093	25

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGERBA – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia

ANFAVEA – Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

ART – Anotação de Responsabilidade Técnica

BMW – Bayerische Motoren Werke

CBN – Concessionária Bahia Norte

CIA – Centro Industrial de Aratu

CLN – Concessionária Litoral Norte

CNM – Confederação Nacional de Municípios

CNT – Confederação Nacional do Transporte

CONCEF – Concessionária Estrada do Feijão

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

DERBA – Departamento de Infraestrutura de Transportes da Bahia

DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

DUP – Decreto de Utilidade Pública

EPIR – Equipe de Planejamento e Implantação de Reassentamentos

FNM – Fábrica Nacional de Motores

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEDI – Instituto de Estudos para Desenvolvimento Industrial

IFC – International Finance Corporation

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

JK – Juscelino Kubitschek

PAP – Pessoas Afetadas pelo Projeto

PER – Programa de Exploração da Rodovia

RMS – Região Metropolitana de Salvador

SEGER – Secretaria de Gestão e Recursos Humanos

SEINFRA – Secretaria de Infraestrutura

SEPLAN – Secretaria de Planejamento

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. GESTÃO POR CONCESSÃO DE RODOVIAS NO BRASIL	11
3. DESAPROPRIAÇÃO	17
2.1 Etapas da Desapropriação	18
2.2 Tipos de Desapropriação	19
2.3 Desapropriação e desocupação	21
4. CONTRATO DE CONCESSÃO DA CONCESSIONÁRIA BAHIA NORTE	22
3.1 Concessionária Bahia Norte	22
3.2 Desafios da Concessionária na implementação	26
3.3 Contrato de Concessão	26
5. DESAPROPRIAÇÃO NA CONCESSIONÁRIA BAHIA NORTE	28
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
REFERÊNCIAS	36
APÊNDICE A - ENTREVISTA COM A GESTORA DE ENGENHARIA DA CONCESSIONÁRIA BAHIA NORTE	41

1. INTRODUÇÃO

O trabalho monográfico ora apresentado trata da implantação do sistema de concessão de rodovias no país, citando no lastro teórico o contexto histórico, econômico e político em que surge o incentivo para tal modo de gestão, explicando o funcionamento desse sistema. Ao longo do trabalho será elucidado o conceito de uma faixa de domínio, bem como o que envolve o processo de desapropriação e seus desdobramentos com a Concessionária Bahia Norte enquanto objeto do estudo de caso.

A escolha deste estudo deve-se ao fato de que, se por um lado espera-se que a infraestrutura implementada de forma segura e adequada pelo capital da concessão para a iniciativa privada pode atrair novos investimentos, gerar empregos, aumentar a atividade comercial, melhorar as condições de acesso e desenvolver áreas antes menos acessíveis, por outro, deve-se avaliar estes impactos de forma crítica, ampliando o olhar sobre aspectos de ações relacionadas ao território onde esse sistema é implantado, o impacto na vida de usuários e moradores das áreas adjacentes.

De acordo com o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial - IEDI (2021), investimentos em infraestrutura rodoviária são fundamentais para o potencial crescimento econômico e a integração regional de um país, uma vez que o transporte rodoviário representa a principal via de deslocamento de pessoas e mercadorias.

Considerando o histórico brasileiro, Brasil (2025), a primeira estrada com criação documentada no país data de 1861, inaugurada por Dom Pedro II, Estrada União e Indústria, ligando Rio de Janeiro a Juiz de Fora-MG. Entretanto a primeira rodovia pavimentada fora criada na década de 1920, com o governador de São Paulo, Washington Luiz, lembrado pela célebre frase: “governar é abrir estradas”, destacando assim a importância de investimentos neste setor.

Tais investimentos começaram a se intensificar na década de 1930, quando o Estado ampliou sua atuação na economia, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento e o crescimento do país, ganhando mais notoriedade na década de 1950.

Destaca-se que foi apenas a partir de 1956, como afirma Silva et al. (2022) com o início do governo de Juscelino Kubitschek (1902-1976), que o Brasil começou a construir rodovias em larga escala. Com a mudança da capital do Rio de Janeiro para Brasília, houve necessidade de um planejamento maior para ligar a nova capital a todas regiões do Brasil.

O projeto de JK era investir em transporte rodoviário para atrair as indústrias automobilísticas para o país (Albergaria, 2023). As dificuldades de importação de bens,

resultantes dos conflitos das guerras mundiais, junto à desvalorização da moeda, levaram as políticas públicas a se concentrarem em estimular a produção interna, especialmente nos setores de consumo e infraestrutura.

Com o crescimento acelerado da indústria, marcado pela criação de empresas como a Petrobrás, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Vale do Rio Doce e a Fábrica Nacional de Motores (FNM), decorrente do aumento de concentração populacional nas grandes capitais ocasionou em um maior dinamismo econômico. Essa migração resultou em um êxodo rural significativo, gerando diversas externalidades, como crescimento desordenado das cidades, déficit habitacional, problemas ambientais e sociais.

Nas décadas seguintes, o modelo de crescimento focado na industrialização e nas obras de infraestrutura rodoviária impulsionou o crescimento do país, mas também criou outros problemas para a gestão pública.

Com a crescente demanda por infraestrutura, somada a políticas econômicas muitas vezes inconsistentes, o Brasil começou a enfrentar desequilíbrios financeiros. Conforme dados da Agência Senado (2024), com a grave crise econômica na década de 1990, marcada por alta inflação, cuja taxa chegou à 2500% ao ano, o que resultou em uma restrição significativa de recursos para diversos setores do governo, segundo Neto, Moreira e Motta (2018). Esse cenário levou à exploração de alternativas, como privatizações e concessões, para gerar receitas para a União, Estados e Municípios (Neto, Moreira e Motta, 2018, p.13).

A privatização, conforme o Dicionário de Urbanismo (Ferrari, 2004), consiste no processo pelo qual o Estado transfere para a iniciativa privada a propriedade ou o controle de bens, serviços ou empresas públicas, mediante alienação, concessão ou outros instrumentos jurídicos previstos em lei. Nesse contexto, concessões configuram-se como uma modalidade específica de transferência do uso de bens públicos, com características próprias.

Ainda de acordo com Ferrari (2004) a concessão de uso refere-se a “possibilidade de utilizar terreno alheio mediante autorização”, a qual decorre do direito de superfície, conceito que estabelece que o direito real de utilização do solo pode pertencer a pessoa diversa do proprietário, por meio de contrato de concessão outorgado ao concessionário (Dicionário de Urbanismo, 2004, p. 89). Trata-se, portanto, de um instrumento jurídico pelo qual a Administração Pública transfere o uso, remunerado ou gratuito, de um terreno público para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou outras finalidades de interesse social, de forma resolúvel e por prazo determinado.

A partir de 1990, com a eleição de Collor e Fernando Henrique Cardoso, o país adota de forma explícita os preceitos do neoliberalismo e conseqüentemente a diminuição do papel

do Estado como provedor direto de serviços públicos. O papel estatal se reduz na economia, observa-se a prioridade do capital sobre o bem-estar social, passando de agente executor e mantenedor de políticas públicas, para regulador, através de órgãos reguladores criados para garantir a soberania estatal durante os períodos de maiores concessões e privatizações. (Bresser-Pereira, 1997, p.19).

Além disso, como afirma Baumann (2021) o processo de globalização, iniciado durante os governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, caracterizou-se pela redução acentuada dos custos de transporte e comunicação, bem como, nas palavras de Furmann (2011) e também de Rodrigues e Jurgenfeld (2019) pela evidência do papel cada vez menor do Estado na economia, promovendo uma alocação mais eficiente de recursos e aprimorando da escolha de políticas públicas nas áreas de saúde, segurança, educação e previdência, entre outras áreas da gestão pública. Essa situação foi exacerbada pela ausência de legislação que garantisse ou obrigasse a União e outras entidades administrativas a investirem em infraestrutura, especialmente no setor de mobilidade urbana e transporte.

Por outro lado, a demanda e a oferta de veículos rodoviários no Brasil experimentaram um crescimento significativo, levando o Estado a buscar acompanhar essa expansão que começou a ser incentivada na década de 1950, e se intensificou nos anos 2000. Durante esse período, segundo a ANFAVEA (2023) várias montadoras de automóveis, como Renault, Ford, Citroën, Honda, Mercedes, BMW e Peugeot, estabeleceram operações no país. Um destaque especial vai para a Ford, que se instalou em Camaçari, na Região Metropolitana de Salvador (RMS).

Diante das dificuldades do Estado em gerenciar de forma eficiente uma malha de mais de 111.502 quilômetros de rodovias pavimentadas (dados da CNT, 2023), no contexto de restrição fiscal e adesão às diretrizes neoliberais nas décadas de 1990 e 2000, o governo optou por transferir à iniciativa privada a responsabilidade pela operação, manutenção e ampliação da infraestrutura rodoviária. A escolha, embora apresentada como solução técnica para modernizar o setor e estimular o crescimento econômico, refletiu orientação política voltada à redução do papel estatal e à priorização de modelos de gestão baseados na lógica de mercado.

Com a instalação de montadoras e o crescimento do Brasil na virada do milênio, a demanda por transporte rodoviário aumentou, impulsionada tanto pela alta procura por veículos particulares quanto pelo uso do transporte público. Segundo a Confederação Nacional de Municípios (CNM), “em 2013, havia 80 milhões de frota, mas esse número cresceu muito ao longo dos anos, alcançando em 2023 aproximadamente 120 milhões, registrando um crescimento de 35%” (CNM, 2023, s/p.). Surgiu então a necessidade de regular o setor

rodoviário e investigar procedimentos que assegurassem maior eficiência, visando incentivar concessões de rodovias. O objetivo era aprimorar a mobilidade urbana, transformar as áreas circundantes das obras, gerar empregos e promover o desenvolvimento regional.

A regulação atende ao interesse público, garantindo que o Estado assegure a prestação adequada do serviço ao usuário, ao mesmo tempo que considera as necessidades das empresas privadas responsáveis pela execução do serviço, as concessionárias (Caldeira, 2015).

Segundo o IPEA, “os serviços de transporte têm sido, historicamente, alvo de intervenção do setor público, seja por meio da atuação direta de entidades estatais ou pela criação de um marco institucional que regula a operação das empresas prestadoras desses serviços.” (IPEA, 2003, p.1)

O marco regulatório do setor rodoviário na Bahia foi estabelecido em 1995. Em 1998, foi criada a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicação da Bahia (AGERBA). Em 2001, foi instituída a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com competência federal para regular as concessões de rodovias federais e as estaduais que foram transferidas pela União.

Dados da SEPLAN (2019), a Bahia, que possui a maior malha rodoviária do Nordeste e uma das mais extensas do Brasil, com 124.545 km de rodovias federais, estaduais e municipais, iniciou suas primeiras concessões nos anos 2000. A primeira delas foi a rodovia estadual BA-099, conhecida como Estrada do Coco/Linha Verde, concedida à CLN (Concessionária Litoral Norte).

Em 2009, também foi firmado um contrato de concessão que abrange trechos da BR-324, BR-116, BA-526 e BA-528, sob a administração da VIABAHIA. Em 2010, foi assinada a concessão da CBN (Concessionária Bahia Norte), responsável pela administração do sistema rodoviário da BA-093. Por último, em 2018, a CONCEF (Concessionária Estrada do Feijão) assumiu a gestão do sistema rodoviário BA-052.

Embora as concessionárias sejam fiscalizadas no que diz respeito à qualidade dos serviços prestados, é necessário pensar no impacto de uma rodovia concessionada sobre sua área de influência, o que levanta a questão sobre as concessões proporcionarem retorno efetivo para o território, conforme a Concessionária Litoral Norte explica:

Desde o início da concessão, a BA-099 se consolidou como uma rodovia de alto padrão de qualidade, conforto e segurança e uma importante agente de desenvolvimento socioeconômico da região. Suas boas condições propiciam a realização no seu entorno de empreendimentos, principalmente nos setores de hotelaria, imobiliário e cultural, ratificando o compromisso da CLN em cuidar melhor do seu caminho, o qual é repleto de belas praias e paisagens exuberantes. (CLN, 2024, s/p.)

Nesse contexto, é necessário avaliar a atuação de uma rodovia concedida na transformação do território, como é salientado pelo IPEA:

Os investimentos em infraestrutura elevam a competitividade sistêmica da economia, melhorando as condições de transportes, de comunicação e de fornecimento de energia. Além disso, essas inversões promovem efeitos multiplicadores e dinamizadores nos demais setores, induzindo outros investimentos. (IPEA, 2018,p.9)

Segundo a Lei nº 8.987/1995 (Brasil, 1995), que regula a concessão de serviços públicos, o concessionário deve garantir a qualidade do serviço em troca de tarifa estabelecida pelo órgão concedente, que atua também como fiscalizador das obrigações contratuais, assegurando atendimento justo e eficiente à população.

Além disso, como benefício, além da arrecadação com o pedágio, a empresa pode gerar receitas acessórias por meio do contrato de permissão de uso especial da faixa de domínio, área que é delimitada a partir de decretos da legislação brasileira (2002). O contrato de concessão define um período específico para a exploração do serviço, podendo incluir aditivos contratuais. Ao final desse prazo, a infraestrutura deve ser devolvida ao poder público em condições previamente acordadas conforme Brasil (1995).

No que diz respeito às concessões de rodovias, a construção de novos acessos e a ampliação de faixas de rodagem podem requerer a desapropriação de terrenos nas proximidades da via. Embora a concessionária tenha o direito de executar essas obras, a remoção dos ocupantes dessas áreas deve ser autorizada pelo poder público mediante a justa indenização. Essas desapropriações estão respaldadas no Decreto-Lei nº 3.365 de 1941 (Lei das Desapropriações), que regulamenta as desapropriações por utilidade pública realizadas por concessionárias de serviços públicos.

Elas ocorrem quando são essenciais para a realização de obras públicas ou atividades consideradas de interesse coletivo, como a desapropriação de terras para a construção de ferrovias, rodovias, escolas e hospitais. Um exemplo prático do que foi anteriormente exposto pode ser constatado no processo duplicação de estradas federais e estaduais, além da construção de acessos e acostamentos, para atender ao interesse público com execução de qualidade.

Dessa forma, o objetivo geral deste estudo consiste em analisar o processo de desapropriação em concessões rodoviárias, com foco na atuação da Concessionária Bahia Norte (CBN).

Para alcançar esse propósito, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos: investigar a legislação vigente e as práticas aplicadas no contexto das concessões; compreender

os critérios técnicos e sociais adotados pela CBN na condução de processos de desapropriação; e analisar de que maneira a concessionária atua nos procedimentos de desapropriação, considerando seus limites de responsabilidade e sua articulação com os órgãos públicos competentes.

A investigação será conduzida por meio de revisão bibliográfica, a partir de autores que discutem concessões de infraestrutura, políticas públicas e desapropriações. Além disso, serão analisados documentos institucionais, como o Contrato de Concessão e o Programa de Exploração da Rodovia (PER), disponibilizados pela concessionária, bem como legislações pertinentes ao tema.

Também serão utilizados dados secundários provenientes de órgãos reguladores e de infraestrutura, a exemplo da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (AGERBA) e da Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (SEINFRA).

A partir dessas fontes, busca-se compreender a estruturação dos procedimentos adotados para a desocupação e compensação de áreas que incidem sobre a faixa de domínio da rodovia, bem como identificar os critérios técnicos utilizados pela engenharia da concessionária nas intervenções.

A metodologia adotada visa integrar a análise teórica com a experiência prática, proporcionando uma reflexão sobre atuação da concessionária em projetos rodoviários e sobre o papel da gestão pública na mediação entre o desenvolvimento da infraestrutura e a proteção dos direitos das populações afetadas.

2. GESTÃO POR CONCESSÃO DE RODOVIAS NO BRASIL

A fim de entender o processo de gestão do serviço público de rodovias e mobilidade, verifica-se a necessidade de apresentar a evolução histórica das concessões rodoviárias no país, desde o impulso à industrialização e à malha rodoviária no governo Juscelino Kubitschek até as políticas neoliberais das décadas de 1990 e 2000. Este período aponta as concessões destes serviços pela administração pública como solução diante da escassez de recursos públicos e ressalta o papel da regulação estatal para equilibrar interesses públicos e privados. Outro ponto fundante deste trabalho é o entendimento da função estratégica da faixa de domínio e seus critérios técnicos de delimitação, essenciais para a segurança e manutenção das rodovias.

Então, para compreender como se deu o contrato de concessão apresentado neste trabalho como estudo de caso, é preciso entender em qual contexto político, econômico e histórico ele surge. Deste modo, este capítulo versa brevemente sobre como se deu a urbanização no Brasil e o que leva o Estado a investir nessa modalidade de gestão das rodovias do país, bem como as consequências deste processo, em especial no que tange à desapropriação.

O processo de urbanização no Brasil apresentou intenso crescimento, especialmente na segunda metade do século XX. De acordo com Maricato (2000), a população urbana no Brasil correspondia a 26,3% em 1940, passando para 81,2% em 2000, refletindo seu ritmo acelerado ao longo do século XX. Esse movimento crescente continuou nas décadas seguintes e, segundo dados do Censo Demográfico de 2022, o percentual da população aumenta para 87,4% (IBGE, 2024), consolidando a predominância urbana no território nacional.

David Harvey (2014) destaca que a urbanização é um processo intrinsecamente vinculado ao desenvolvimento do capital e à lógica de sua valorização. Para ele, a cidade não é apenas o reflexo do capitalismo, mas instrumento ativo de acumulação de capital, o que se manifesta claramente na prática de desapropriações e na ocupação de espaços estratégicos para obras de infraestrutura.

Com o início do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), nas palavras de Maricato (2000) e de Albergaria (2023) o processo de industrialização entra em nova etapa e o país passa a produzir bens duráveis e até mesmo bens de produção, além de maiores investimentos em rodovias. O projeto de JK era investir em transporte rodoviário para atrair as indústrias automobilísticas para o país.

Tais ações levam ao crescimento econômico robusto e à demanda por investimentos públicos crescentes na área de infraestrutura, especialmente na malha rodoviária. Rabelo et al. (2021) declara que tais investimentos foram motivados pela criação do Fundo Rodoviário

Nacional, em 1946, que estabeleceu um imposto sobre combustíveis líquidos, que seria usado para financiar a construção de estradas pelos estados e União.

No Brasil, como no resto do mundo moderno, como afirma Neves (2020) o problema da superlotação das grandes cidades sempre preocupou os administradores e estudiosos, que clamavam por normatização e desenvolvimento de políticas públicas nesse sentido. No mesmo sentido, Cabral e Cândido (2019) contribuem ao trazer que sem infraestrutura, planejamento e políticas públicas adequadas para alocar as pessoas, houve muita moradia construída de forma espontânea e desordenada no entorno das rodovias. Tais fatos dificultaram o desenvolvimento sustentável das estruturas urbanas, ocasionando exclusão, inchaço e incapacidade de gerir os impactos causados pelas aglomerações populacionais.

De acordo com Rabelo (2021) a desapropriação de imóveis cresceu bastante entre as décadas de 1940 e 1950 devido à implantação de novos traçados rodoviários e à preferência da população em morar próximo às estradas existentes.

Mas então, o que seria desapropriação? Para Souza (2021), a desapropriação tem origem no latim "*propriu*", que se refere à perda da propriedade por alguém.

Santos (2024), diz que a desapropriação de imóveis é um processo normalmente passível e comum, especialmente voltado para imóveis particulares. Lembrando que mediante indenização prévia e justa, com objetivo de atender ao interesse público. No entanto, é importante observar que a propriedade particular não deve se sobrepor aos interesses públicos, respeitando a função social da propriedade¹. Essa desapropriação está estreitamente ligada à retirada do proprietário, ou seja, à perda involuntária da propriedade, tendo o Poder Público como agente responsável por realizar tal procedimento.

Já Neves diz que "a desapropriação se traduz na transferência compulsória de um bem do patrimônio particular para o patrimônio público municipal ou para outro particular, mediante uma reposição financeira." (Neves, 2020, p. 236). Então, temos um problema em relação a justiça. Essa "reposição financeira" seria justa ou injusta? Isso se caracterizaria realmente como desapropriação?

Para Pietro:

"a desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o por justa

¹ A Constituição Federal de 1988 estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando está de acordo com as diretrizes do plano diretor municipal. Tal exigência está disposta no artigo 182, § 2º da Carta Magna: "A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor." **Fonte:** BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Art. 182, § 2º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 ago. 2025.

indenização". (Di Pietro, 2012, p. 124)

Embora represente um impacto significativo na vida dos envolvidos na desapropriação, Pereira (2017) entende que o grande desafio é tornar esse processo mais célere e justo, de modo que nenhuma das partes seja prejudicada financeiramente ou socialmente, especialmente quando se trata do direito à moradia digna. Ainda pra Pereira, o primeiro decreto que regulou a Desapropriação no Brasil em 1941, tem caráter autoritário.

Este marco legal, editado durante o período do Estado Novo, carrega traços eminentemente autoritários e uma baixa preocupação com o expropriado, restrita, ainda que de forma incompleta, a uma dimensão patrimonial. Isso pode ser visto, por exemplo, na limitação contida no seu art. 33, que prevê que o desapropriado somente poderá sacar 80% (oitenta por cento) do valor depositado em juízo pelo expropriante quando este requerer a imissão provisória na posse – muito embora neste momento o expropriado seja destituído da posse do bem em caráter praticamente definitivo, visto que somente retomará o bem no caso de desistência da ação pelo expropriante (Pereira, 2017, p.135)

Passando da visão de quem teve seu imóvel irregular desapropriado, para a empresa que realiza a concessão, também temos problemas iminentes como pode-se perceber:

Além disso, a demora nas ações judiciais pode ter um efeito cascata sobre o cronograma do projeto, atrasando não apenas a aquisição das terras, mas também a execução das obras subsequentes. Esses atrasos podem resultar em custos adicionais significativos, prejudicando a viabilidade econômica do projeto e impactando negativamente os stakeholders envolvidos (Furlan, 2024, s/p).

Também temos a importância da desapropriação para o combate a retenção especulativa e no combate ao déficit habitacional.

No âmbito da intervenção urbanística, a desapropriação também é essencial para a execução de políticas de desenvolvimento e ordenação urbana, além de ser importante instrumento no combate à retenção especulativa e ao déficit habitacional. Nessas hipóteses, é então denominada pela doutrina “desapropriação urbanística” ou “desapropriação para fins de reforma urbana. (Neves, 2020, p. 250);

Entretanto, mesmo que uma empresa concessionária administre bens públicos, o ente público tem o dever de impedir que abusos sejam praticados. De acordo com Cruz:

mesmo que esteja prevista no edital e no contrato, a exploração de tais bens deve ser regulada pelo poder concedente, a fim de coibir abusos por parte da concessionária. O concessionário apenas usa e goza da coisa enquanto durar o prazo da concessão. (Cruz, 2003, p.62)

Os abusos fazem parte do sistema capitalista cujo único objetivo é o lucro, por isso a atuação do Estado é essencial para que isso não ocorra. Tendo em vista tais abusos, David Harvey cita que a “cidade tradicional foi morta pelo desenvolvimento capitalista descontrolado, vitimada por sua interminável necessidade de dispor da acumulação desenfreada de capital, que traz uma desordenada no crescimento urbano” (Harvey, 2014, p. 190).

E é destacando a importância de garantir a dignidade da população no processo de desapropriação e a relevância do papel do Estado como regulador dentro do contrato de concessão que passamos a estudar a faixa de domínio para melhor compreender como este fator influencia nesta complexa estrutura.

1.1 Faixa de Domínio

Para compreender o processo de desapropriação no contexto das concessões rodoviárias, é essencial primeiro entender o conceito e a função da faixa de domínio. Essa faixa não inclui apenas as pistas de rolamento, mas também abrange os acostamentos, canteiros centrais, taludes, sistemas de drenagem, obras de arte, sinalização e as faixas laterais de segurança. Segundo o DNIT (2020), a delimitação dessa área é definida por projetos executivos, decretos de utilidade pública ou processos prévios de desapropriação.

De acordo com o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER, 1973), a definição da faixa de domínio deve obedecer a critérios técnicos que levam em conta a classe da rodovia e as características topográficas da região. Essa faixa corresponde à largura total necessária para a implantação, operação e manutenção da rodovia, englobando todos os seus elementos constitutivos. Em áreas rurais, a medição considera 10 metros a partir das cristas dos cortes ou dos pés dos aterros, para cada lado da via, respeitando larguras mínimas que variam conforme a classe da rodovia e o relevo, por exemplo, de 60 a 80 metros para rodovias de Classe I, e de 30 a 50 metros para Classes II e III. Já para as rodovias de Classe Especial, a largura é determinada caso a caso, mas nunca inferior à das rodovias de Classe I, conforme ilustrado no Quadro 1 a seguir.

Quadro 1 – Delimitação da Faixa de Domínio

Classe da Rodovia	Região / Relevo	Largura Mínima da Faixa de Domínio (m)
Classe Especial ¹	Plana	≥ 60
	Ondulada	≥ 70
	Montanhosa	≥ 80
Classe I	Plana	60

	Ondulada	70
	Montanhosa	80
Classe II	Plana	30
	Ondulada	40
	Montanhosa	50
Classe III	Plana	30
	Ondulada	40
	Montanhosa	50
¹ A faixa de domínio da Classe Especial é definida caso a caso, mas não pode ser inferior à da Classe I.		

Fonte: Elaboração própria (2025).

Além de delimitar a circunscrição física da rodovia, como afirma Teodoro (2018) a faixa de domínio desempenha papel estratégico na segurança dos condutores, pois funciona como contínua para acompanhar o traçado viário, garantindo espaço para ações de fiscalização, manutenção e eventual ampliação da via. Sua existência também assegura a visibilidade da sinalização, o escoamento das águas pluviais e a preservação da integridade funcional da rodovia.

Em outras palavras, a faixa de domínio compreende, além da própria rodovia em si, diversos elementos delimitados a partir do seu eixo antigo e cobrindo certa área, a serem analisados e tratados como parte do projeto para a empresa concessionária. Uma vez avaliada a viabilidade e tratadas as questões legais e burocráticas, o contrato se realiza. É uma etapa de suma importância no contrato de concessão, pois ampara ações como duplicação de pistas, criação de retorno ou qualquer outra alteração sem necessidade de nova autorização. Tudo já estará previamente regularizado.

Por isso, nos trechos sob regime de concessão, o controle da faixa de domínio torna-se ainda mais relevante, dadas as questões de segurança envolvidas bem como o fato de ser aquela área concedida mediante contrato para a execução de obras relativas ao projeto. A ocupação indevida dessa área pode comprometer o funcionamento da infraestrutura, obstruir sistemas de drenagem, interferir na sinalização e dificultar operações técnicas. Por isso, a utilização por terceiros está condicionada à autorização formal, tanto da Concessionária responsável quanto do Poder Concedente. Essa autorização se dá por meio de contrato de permissão especial de uso, o qual deve atender aos parâmetros técnicos, jurídicos e ambientais estabelecidos pelos órgãos reguladores.

Entre as intervenções passíveis de autorização estão: implantação de acessos rodoviários, instalações de redes de utilidade pública, dutos subterrâneos e painéis publicitários. Para tanto, o interessado deve elaborar e submeter previamente um projeto à análise técnica da

Concessionária. Essa avaliação contempla critérios multidisciplinares como geometria, segurança viária, drenagem, sinalização e impactos ambientais.

Após a aprovação pela Concessionária, o projeto executivo é encaminhado ao Poder Concedente, que delibera sobre sua viabilidade de implantação. Além disso, o uso autorizado da faixa de domínio implica o pagamento anual de contraprestação financeira, calculada com base na área ocupada e na finalidade da intervenção.

Contudo, quando a ampliação, duplicação ou implantação de novos trechos rodoviários ultrapassa os limites da faixa de domínio existente, torna-se necessária a incorporação de áreas adicionais. Nesses casos, recorre-se ao instrumento jurídico da desapropriação, que permite ao Poder Público ou à concessionária delegatária adquirir compulsoriamente imóveis privados considerados indispensáveis à execução das obras.

Essa prerrogativa está assegurada no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, e regulamentada pelo Decreto-Lei nº 3.365/1941, que estabelece como requisito a indenização justa, prévia e em dinheiro. A desapropriação, portanto, é uma medida excepcional, fundamentada no interesse público e frequentemente necessária à expansão da infraestrutura viária para além dos limites originalmente definidos. Sobre esta condição, trataremos no capítulo a seguir.

3. DESAPROPRIAÇÃO

Conforme pôde-se observar no capítulo anterior, a desapropriação pode ser uma das etapas no processo de implementação de rodovias no Brasil. Portanto, este capítulo trata do conceito, da base legal e das modalidades de desapropriação, destacando o conflito entre direito de propriedade e interesse público. Explica também, os fundamentos constitucionais, a legislação aplicável e as etapas do processo, diferenciando desapropriação de desocupação. Discute ainda a morosidade, os conflitos judiciais e os impactos sociais enfrentados pelos proprietários afetados.

A desapropriação, conforme o SEINFRA Amazonas (2016) é o processo pelo qual o Poder Público, mediante uma declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, transfere compulsoriamente a posse ou propriedade de um bem privado para o patrimônio público.

Esse processo pode ocorrer para atender a interesses coletivos, como a construção de rodovias, obras de infraestrutura, políticas de habitação ou desenvolvimento urbano. Foi regulada no Brasil a partir do decreto de 1941, que apresentava um caráter autoritário e limitava o acesso do proprietário a parte do valor depositado em juízo, como apontado por Pereira (2017).

Ao longo da história, o Brasil enfrentou desafios em relação ao caráter autoritário da legislação de desapropriação, especialmente com o decreto de 1941, que limitava o acesso do desapropriado a parte do valor depositado. Segundo Pereira (2017), essa regulação refletia a assimetria de poder entre o Estado e o cidadão.

Um dos principais debates em torno da desapropriação é o conflito entre o interesse público e o direito à propriedade privada. Nesse contexto, o direito de propriedade, garantido pela Constituição Federal de 1988, precisa ser harmonizado com o princípio da supremacia do interesse público e da função social da propriedade, ambos também assegurados pela Carta Magna.

A legislação brasileira prevê que o desapropriado deve receber uma indenização justa, prévia e em dinheiro, como forma de minimizar os impactos causados pela perda de sua propriedade. No entanto, o conceito de "indenização justa" é frequentemente questionado, uma vez que os valores oferecidos pelo poder público podem ser inferiores às expectativas dos proprietários.

A necessidade de intervenção estatal por meio da desapropriação está associada ao crescimento urbano e a necessidade de expansão da infraestrutura nas cidades. Muitas vezes, é

necessário que o Estado recorra a esse instrumento para garantir a execução de projetos de grande impacto social, como a ampliação de estradas e a construção de habitações populares.

Embora fundamental para o progresso das cidades e para a modernização do sistema viário, a desapropriação também enfrenta críticas, especialmente no que diz respeito à justa indenização e à celeridade do processo.

Portanto, a desapropriação é um instrumento de dupla face: ao mesmo tempo em que promove o bem coletivo e permite o progresso das cidades, também suscita críticas e controvérsias.

2.1 Etapas da Desapropriação

De forma geral, as etapas do processo de desapropriação são extensas e podem dificultar tanto a vida do proprietário afetado quanto a atuação do poder público interessado na realização da obra.

"Os procedimentos realizados quanto à população envolvem as seguintes etapas: avaliação dos imóveis, cadastro socioeconômico dos proprietários, cadastro físico territorial da propriedade, pagamento das indenizações ou permuta de imóveis necessários para a implementação das obras, comunicado ao proprietário sobre a carência de dez dias para desocupação do imóvel indenizado, e por fim a demolição do imóvel para o início dos serviços de engenharia." (Nobrega, 2016, s/p.)

Entre essas etapas iniciais e a efetiva transferência do bem, o processo também se divide em fases fundamentais que organizam e normatizam as atividades administrativas e judiciais. Enquanto as primeiras medidas estão relacionadas à identificação, negociação e pagamento das indenizações, as fases seguintes abordam a formalização da transferência do bem e a adoção de medidas para garantir que o imóvel esteja apto a receber as intervenções previstas.

É formado por fases: uma de natureza declaratória, na qual vai se indicar a necessidade, a utilidade pública ou interesse social e a fase executória, onde será feita a justa indenização e a transferência do bem expropriado para o expropriante, em se tratando de procedimento amigável. Caso contrário, esgotando-se as tentativas de composição amigável com o expropriado e se mantendo o interesse do poder público no imóvel, depois da declaração de utilidade pública, haverá processo judicial (SEGER/ES, 2018, s/p).

Além disso, é importante ressaltar também o direito do particular, até então proprietário do imóvel.

A desapropriação deverá ocorrer amigavelmente, por acordo, ou por ajuizamento da ação judicial no prazo de cinco anos, contados da data de expedição do decreto, pois, caso contrário, não produzirá mais efeitos.

O particular que se sentir lesado por verificar algum vício de legalidade ou inconstitucionalidade no ato poderá impugná-lo pelas vias ordinárias ou por mandado

de segurança. (Lima e Bittencourt, 2023, s/p)

Embora seja um processo complexo, que envolve múltiplas etapas administrativas e judiciais, sua aplicação é justificada pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Além disso, por meio dela, é possível superar entraves causados pela retenção especulativa e pela falta de áreas adequadas para a construção de equipamentos públicos essenciais.

2.2 Tipos de Desapropriação

Os tipos de desapropriação dependem dos objetivos e fundamentos legais que justificam sua aplicação. Entre as principais modalidades estão as desapropriações por 1) necessidade pública, para atender situações emergenciais; 2) por utilidade pública, voltadas a obras de infraestrutura e serviços essenciais; e 3) por interesse social, utilizadas para promover a função social da propriedade, regularização fundiária ou requalificação de áreas degradadas.

Para Castilho (2014), a necessidade pública tem caráter urgente e caso a desapropriação não seja realizada naquele dado momento, os prejuízos poderão ser irreparáveis ao interesse coletivo. São exemplos de desapropriação por Necessidade Pública de acordo com o Decreto-Lei 3.365/41:

- i)* a segurança nacional;
- ii)* a defesa do Estado;
- iii)* o socorro público em caso de calamidade e
- iv)* a salubridade pública; (Brasil, 1941, Art. 5º)

A utilidade pública implica em concretizar ações que terão reflexo de comodidade e utilidade ao coletivo. Assim, nas palavras de Castilho (2014) não há caráter de urgência, mas sua implementação será oportuna e conveniente ao interesse público. São exemplos que desapropriação por utilidade pública, de acordo com o Decreto Lei 3.365/41:

- i)* a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- ii)* o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- iii)* a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- iv)* a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- v)* o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- vi)* a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a

- manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;
- vii) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens móveis de valor histórico ou artístico;
 - viii) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
 - ix) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
 - x) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;
 - xi) os demais casos previstos por leis especiais. (Brasil, 1941, Art. 5º)

Segundo a Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, “A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal” (Brasil, 1962).

Art. 2º Considera-se de interesse social:

- I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;
- II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO;
- III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;
- IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;
- V - a construção de casas populares;
- VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação, armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;
- VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais;
- VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas. (Brasil, 1962)

A desapropriação por interesse social acontece quando o poder público retira um bem privado para atender a necessidades coletivas, como moradia, preservação ambiental ou uso adequado da terra, conforme vimos acima em de acordo com a Lei nº 4.132 de 1962. Diferente da desapropriação por utilidade pública, ela não tem foco em obras, mas sim em garantir que a propriedade cumpra sua função social e para regularizar áreas ocupadas por famílias, construir casas populares ou proteger recursos naturais. É uma forma de promover justiça social amparado pelo Estado em proteção aos menos favorecidos.

Uma vez conhecidos os tipos e as etapas da desapropriação, passaremos a tratar mais especificamente do objeto de estudo deste trabalho, a Concessionária Bahia Norte (CBN), a partir das próximas páginas.

2.3 Desapropriação e desocupação

Por serem palavras semelhantes e frequentemente confundidas, é importante diferenciar os conceitos de desocupação e desapropriação, que possuem naturezas e objetivos diferentes.

A desocupação é a retirada de pessoas ou bens de um imóvel, sem transferência de propriedade, para viabilizar o uso legítimo da área. Pode ocorrer por decisão judicial (CPC/2015, arts. 560 a 568)² ou por medida administrativa (Lei nº 13.465/2017, art. 30)³. Quando ocorre em áreas já desapropriadas, a retirada dos ocupantes se dá com base no artigo 15 do Decreto-Lei nº 3.365/1941, após a imissão provisória na posse.

Portanto, a principal distinção é que a desapropriação altera a titularidade do imóvel, enquanto a desocupação apenas libera a posse, sem modificar a propriedade. Ambas são essenciais para a efetivação do interesse público.

² Os artigos 560 a 568 do CPC/2015 tratam das ações possessórias, que protegem judicialmente a posse de um imóvel, permitindo a reintegração ou manutenção da posse quando esta for ameaçada ou violada.

³ Lei nº 13.465/2017, art. 30: Esse artigo trata da regularização fundiária urbana, especialmente sobre a desocupação administrativa de imóveis ou áreas públicas ocupadas irregularmente. Ele autoriza a administração pública a promover a retirada de ocupantes que estejam em áreas públicas ou em situação irregular, sem a necessidade de ação judicial, desde que sejam respeitados os direitos dos ocupantes e seguidos os procedimentos legais previstos na lei.

4. CONTRATO DE CONCESSÃO DA CONCESSIONÁRIA BAHIA NORTE

Neste capítulo será abordado de forma mais específica o objeto de estudo deste trabalho, apresentado brevemente à empresa concessionária estudada para melhor entendimento da pesquisa realizada. Em seguida será demonstrado o contrato em suas partes: objeto, prazo, prestação de informações e desapropriações.

3.1 Concessionária Bahia Norte

A Concessionária Bahia Norte (CBN) iniciou suas atividades em 29 de junho de 2010, com investimentos iniciais de R\$ 1,1 bilhão destinados à modernização do sistema viário BA-093, que liga Salvador ao Polo Industrial de Camaçari, ao Porto de Aratu e ao Aeroporto Internacional de Salvador, como apontam dados da Monte Rodovias (2024).

Ao longo dos anos, a CBN realizou importantes intervenções estruturais, incluindo a duplicação de trechos da BA-526 (CIA-Aeroporto), BA-535 (Via Parafuso) e BA-093, além da requalificação de outras rodovias como a BA-512, BA-521 e BA-524 (Canal de Tráfego), buscando melhorias contínuas na mobilidade e segurança dos usuários, segundo Monte Rodovias (2024).

Pode-se observar nas imagens da Figura 1 algumas das intervenções promovidas pela concessionária, que, para além da duplicação de alguns trechos da BA-526, incluiu a sinalização de trânsito em conformidade com as diretrizes do DNIT (2022), e proteção também de acordo com as mesmas diretrizes.

Figura 1 – Antes e depois da BA-526 (CIA-AEROPORTO)



Fonte: Estradas (2020).

Em 25 de setembro de 2014, foi assinado o 2º Termo Aditivo ao contrato de concessão, com o objetivo de incluir um trecho adicional de 11,20 km, situado entre o km 18,5 da BA-526 e o km 8,5 da BA-099. Essa ampliação elevou a extensão total concedida para 132,65 km e prorrogou a vigência do contrato de 25 para 30 anos, com encerramento previsto para 2040.

Já no ano de 2018, foi entregue a Via Metropolitana, conhecida como BA-535 VMCLF, uma nova via expressa de 11,2 km ligando os municípios de Camaçari e Lauro de Freitas. Essa obra recebeu investimentos superiores a R\$ 200 milhões e permitiu uma redução de mais de 50% no tempo de deslocamento dos usuários, melhorando o trânsito na Estrada do Coco, especialmente nos horários de pico com congestionamento intenso.

Figura 2 – Construção da BA-535 VMCLF (Via Metropolitana)



Fonte: Estradas (2020).

O Sistema Rodoviário BA-093, sob administração da Concessionária Bahia Norte, é composto por sete rodovias e percorre oito municípios: Salvador, Lauro de Freitas, Simões Filho, Candeias, Camaçari, Dias D'Ávila, Mata de São João e Pojuca. Abrange ainda, um total de seis praças de pedágio, das quais duas estão localizadas no município de Camaçari, conforme pode ser observado no mapa da Figura 3.

Figura 3 – Mapa ilustrativo do Sistema Rodoviário BA-093



Fonte: Concessionária Bahia Norte. Relatório de Sustentabilidade, 2024.

O Quadro 2, a seguir, apresenta de forma detalhada a distribuição dos equipamentos mencionados, como também sua localização em coordenadas.

Quadro 2 - Disposição das Praças de Pedágio nas Rodovias Administradas pela CBN

Localização de Praças de Pedágio do Sistema Rodoviário BA-093				
Praça	Rodovia	Município	Coordenadas	
			Latitude	Longitude
P1	BA-093	Pojuca	8625056.00 m S	574339.00 m E
P2	BA-093	Simões Filho	8593928.00 m S	565687.00 m E
P3	BA-524	Candeias	8596941.00 m S	561734.00 m E
P4	BA-535	Camaçari	8587272.00 m S	573935.00 m E
P5	BA-526	Salvador	8579578.00 m S	569264.00 m E
P6	BA-535 VMCLF	Camaçari	8579737.00 m S	574903.00 m E

Fonte: Elaboração própria conforme CBN (2025).

A delimitação da faixa de domínio sob responsabilidade da Concessionária Bahia Norte foi inicialmente estabelecida pelo Decreto Estadual nº 12.491, de 2 de dezembro de 2010, fixando-se a largura total em 60 metros, distribuídos em 30 metros para cada lado do eixo da rodovia. Posteriormente, essa medida foi alterada pelo Decreto Estadual nº 14.734, de 4 de setembro de 2013, que redefiniu as dimensões da área, conforme dados apresentados no Quadro 3. Essa modificação refletiu ajustes técnicos e operacionais necessários à adequação do projeto viário, contemplando tanto demandas de engenharia quanto aspectos relacionados à gestão do espaço viário.

Quadro 3 – Atualização da Faixa de Domínio do Sistema Rodoviário BA-093.

Delimitação da Faixa de Domínio - CBN	
Rodovia	Tamanho
BA-093	90m
BA-526	90m
BA-535	90m
BA-512	70m
BA-521	70m
BA-524	70m
BA-535 VMCLF	10m (off-set)

Fonte: Elaboração própria conforme CBN (2025).

3.2 Desafios da Concessionária na implementação

Mattei (2017), menciona que a Concessionária Bahia Norte enfrentou diversos desafios desde o início de sua operação, especialmente relacionados à gestão social e ao relacionamento com as comunidades do entorno. No início, as revoltas se davam pelos motivos mencionados a seguir.

“A revolta das comunidades estava relacionada a dois motivos básicos: o primeiro deles era porque o projeto não tinha sido validado previamente pela comunidade e o segundo estava relacionado à sensação de perda do seu território, por conta da chegada do pedágio”. (Mattei, 2017. P.99).

Além da gestão social e a sensação de perda do território por parte da comunidade, a chegada do pedágio causou forte resistência, pois muitas pessoas que ali habitavam dependiam das rodovias administradas como seu único acesso, resultando em um encarecimento do custo de vida para a população local como um todo.

Mattei (2017) destaca ainda, que outra indignação era causada por conta da tarifa de pedágio, justamente porque boa parte das comunidades possuem nas rodovias administradas seu único acesso e a concessão trouxe um encarecimento do custo de vida à população residente, não apenas aos usuários da via.

3.3 Contrato de Concessão

Tendo em vista a Concessionária Bahia Norte (CBN), passa-se à análise das principais disposições do Contrato de Concessão (AGERBA) celebrado em 17 de agosto de 2010 entre o Estado da Bahia, por intermédio da Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), do Departamento de Infraestrutura de Transportes da Bahia (DERBA) e da Agência Estadual de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações do Estado da Bahia (AGERBA), e a CBN. O contrato, com prazo de duração de 25 anos, destina-se à administração do Sistema Rodoviário que abrange trechos das rodovias BA-093, BA-512, BA-521, BA-524, BA-526 e BA-535, totalizando 121,45 km de extensão (BAHIA, 2010, p. 13-14).

O objeto do Contrato é a exploração da infraestrutura e a prestação do serviço público de recuperação, operação, manutenção, monitoração, conservação, implantação de melhorias e ampliação de capacidade do Sistema Rodoviário da BA 093 (AGERBA, p. 13).

A AGERBA é responsável pela supervisão, inspeção e auditoria do Contrato, bem

como pela avaliação do desempenho da Concessionária, que pode ser realizada a qualquer tempo. As determinações da AGERBA são imediatamente aplicáveis e vinculam a Concessionária.

Quanto à concessionária, esta deve dispor à AGERBA fatos relevantes, apresentar relatórios detalhados (estatísticas de tráfego e acidentes, estado de conservação, qualidade ambiental, execução de obras, desempenho, bens da Concessão, regularidade fiscal, trabalhista, previdenciária e contratual) e demonstrações financeiras (trimestralmente e anualmente auditadas) (AGERBA, p. 24).

A empresa é também, conforme a Agência, responsável pela conclusão de processos judiciais de desapropriação, instituição de servidão administrativa, imposição de limitação administrativa e ocupação provisória de bens imóveis. Também deve promover a aquisição de áreas para alargamento da faixa de domínio (AGERBA, p. 17).

Conforme a AGERBA, outro aspecto relevante entre as obrigações da Concessionária, encontra-se os esforços que esta deve exercer a fim de promover a liberação amigável das áreas, bem com a remoção, remanejamento e regularização das ocupações existentes na faixa de domínio e por manter a integridade da faixa de domínio ao longo do Prazo da Concessão (AGERBA, p. 17).

5. DESAPROPRIAÇÃO NA CONCESSIONÁRIA BAHIA NORTE

Enquanto objeto deste estudo, este capítulo apresenta a forma de condução das desapropriações pela Concessionária Bahia Norte, através do cumprimento do contrato de concessão e normas legais. Mostra o fluxo de identificação, avaliação e liberação de áreas, priorizando acordos amigáveis e reassentamento digno. Destaca a atuação integrada das equipes técnica, social e jurídica, alinhada a padrões internacionais, e o fato de que, entre 2010 e 2015, todos os reassentamentos foram resolvidos sem litígios ou uso de força policial, evidenciando uma gestão conciliadora.

Como vimos anteriormente, o objeto do contrato da CBN é a exploração da infraestrutura e a prestação do serviço público de recuperação, operação, manutenção, monitoração, conservação, implantação de melhorias e ampliação de capacidade do Sistema Rodoviário da BA-093.

O processo de desapropriação conduzido pela Concessionária Bahia Norte (CBN), no âmbito das concessões rodoviárias estaduais, segue uma abordagem técnico-jurídica orientada pela eficiência da engenharia, pelo cumprimento da legislação e pela responsabilidade social (Apêndice A).

Segundo entrevista realizada com a gestora de engenharia da CBN, a definição da necessidade de desapropriação ocorre já nas etapas iniciais da elaboração do projeto rodoviário, com base na análise dos objetivos técnicos da obra, como a melhoria da segurança viária, o aumento da capacidade de tráfego e a fluidez de veículos de diferentes modais, principalmente em regiões com crescimento logístico, comercial ou industrial.

A identificação dos imóveis interferentes é realizada por meio de levantamentos topográficos. Com esse mapeamento, torna-se possível classificar aqueles que podem ser desocupados (em áreas públicas ocupadas irregularmente) e os de desapropriação (em áreas privadas fora da faixa de domínio).

Conforme relatado na resposta à primeira pergunta da entrevista no Apêndice A, a desapropriação é geralmente necessária em obras de implantação, duplicação ou alteração da geometria da via, e se dá conforme os preceitos do Decreto-Lei nº 3.365/1941, que garante indenização justa, prévia e em dinheiro ao proprietário.

Além da obrigação legal, o Contrato de Concessão nº 01/2010 atribui à concessionária responsabilidades quanto à desapropriação dos imóveis. De acordo com o documento:

“A concessionária é diretamente responsável por promover e concluir processos judiciais de desapropriação, instituição de servidão administrativa, imposição de limitação administrativa e ocupação provisória de bens imóveis, bem como por

envidar esforços para a liberação amigável das áreas antes de recorrer à desapropriação compulsória” (AGERBA, p. 17).

Um diferencial do modelo aplicado pela CBN está na articulação entre as áreas técnica, social e jurídica, facilitando a tomada de decisões. Após a identificação das áreas a serem afetadas, são avaliadas as características socioeconômicas dos imóveis, sejam de uso residencial, comercial ou misto (Apêndice A).

A partir dessas informações, define-se a melhor forma de compensação: por meio de indenização financeira, realocação para empreendimentos residenciais específicos ou até mesmo readequações técnicas no projeto original, com o objetivo de mitigar impactos negativos para os ocupantes (Apêndice A).

A empresa também é responsável pela remoção, remanejamento e regularização das ocupações existentes na faixa de domínio, seguindo as diretrizes estabelecidas pelo Cadastro Socioeconômico e pelo Plano de Aquisição de Terras e Reassentamento (AGERBA, p. 18). Nesse sentido, observa-se que, quando conduzidas de forma planejada, transparente e com efetiva interlocução junto às comunidades afetadas, tais ações podem resultar em elevado grau de aceitação social e resolutividade.

“Cerca 85% das famílias que foram reassentadas pela Bahia Norte, de 2010 a 2015, afirmaram que, ao receber a notícia de que seriam desapropriadas, sentiram-se tristes e amedrontadas. Ao final do processo, 95% das famílias afirmam sentirem-se plenamente satisfeitas. A Bahia Norte já reassentou mais de 300 famílias, com uma marca de 100% de resolução amigável. Ou seja, todos os casos de reassentamento ocorridos até então foram negociados diretamente pela empresa e famílias, sem que precisassem de ações judiciais de despejo ou reintegração de posse, tampouco de uso de força policial.” (Mattei, 2017, p. 121)

A concessionária destaca ainda, que a desocupação de imóveis, mesmo em situação irregular, exige sensibilidade e respeito. Há um cuidado especial com famílias em situação de vulnerabilidade. Nesses casos, a mudança de endereço pode comprometer o acesso a serviços públicos essenciais, o que torna necessário o suporte de uma equipe social especializada para mediar o processo com responsabilidade e empatia (Apêndice A).

A CBN, desde o início de suas atividades, percebeu a necessidade de ir além das diretrizes formais do setor de concessões. Apesar de não haver previsão oficial para uma área social na estrutura organizacional, a empresa incorporou uma equipe dedicada ao relacionamento com as comunidades vizinhas ao empreendimento, visando facilitar sua implantação e operação.

“Logo na fase inicial de sua implantação, a Bahia Norte começou a formar o que seria a ‘equipe social’ responsável, dentre outras funções, por realizar o contato com as

comunidades lindeiras ao empreendimento. Como já visto anteriormente, nas ‘Diretrizes para Estrutura Organizacional de Concessões’, não são previstas funções para a área social, embora a empresa, para viabilizar suas operações, precisou, desde o início da implantação, incorporar uma equipe social ao seu quadro de funcionários.” (Mattei, 2017. P.98)

A atuação da engenharia também se faz presente na definição de soluções técnicas que causem o menor impacto possível. Os laudos de avaliação dos imóveis são realizados por empresas especializadas, com emissão de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), e os valores são encaminhados para aprovação do órgão público responsável.

Conforme declarado na entrevista, a engenharia pode sugerir pequenas compensações não financeiras, como a execução de obras civis em imóveis desapropriados, a fim de equilibrar o impacto da intervenção com as necessidades da população afetada (Apêndice A). Importante ressaltar que todos os custos e despesas decorrentes dos atos de desapropriação e desocupação da faixa de domínio são integralmente de responsabilidade da concessionária (AGERBA, p. 19).

Além das obrigações operacionais, o contrato estabelece que a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (AGERBA) possui livre acesso a todos os dados administrativos, contábeis, técnicos e financeiros da concessionária, bem como aos bens da concessão, para fins de fiscalização, inspeção e auditoria (AGERBA, p. 27).

Portanto, a experiência da Concessionária Bahia Norte evidencia a complexidade do processo de desapropriação no contexto de concessões rodoviárias, exigindo não apenas conhecimento técnico e jurídico, mas também sensibilidade social e proximidade de um relacionamento que já dura muitos anos.

Essa relação entre a Concessionária Bahia Norte e as comunidades vizinhas evoluiu a partir de iniciativas formais e informais de diálogo. Além das consultas públicas obrigatórias com participação da Agerba, a empresa promoveu encontros adicionais para fortalecer a confiança e reduzir resistências locais, resultando em uma significativa mudança na percepção pública sobre a concessionária.

“As consultas públicas tinham participação obrigatória de membros do Poder Concedente (Governo do Estado da Bahia), neste caso, representados pela Agerba. Com vistas a construir um relacionamento positivo com as comunidades, além das consultas públicas formais, a equipe social da empresa realizou inúmeras reuniões formais e informais com representantes das comunidades de diálogo. A empresa, que inicialmente era chamada de ‘Bahia Morte’, passou a ser chamada de ‘Família Bahia Norte’, de acordo com relato dos entrevistados.” (Mattei, 2017. P. 100)

O processo de desapropriação tem início a partir da identificação da necessidade de obter ou formalizar a posse de áreas essenciais para a realização das obras e serviços estabelecidos no Contrato de Concessão e no Programa de Exploração da Rodovia (PER), “com a preocupação de assegurar que as Pessoas Afetadas pelo Projeto (PAPs) não tenham suas condições de vida pioradas” (AGERBA, p. 244).

Esse processo se dá sob supervisão da AGERBA. Entre essas necessidades, destacam-se:

a instituição e regularização da faixa de domínio existente; a aquisição de áreas adicionais para implantação de obras de alargamento da faixa de domínio, duplicação, praças de pedágio ou outras intervenções de melhoria ou ampliação de capacidade do Sistema Rodoviário; e a remoção e o remanejamento de ocupações atualmente existentes na faixa de domínio. (AGERBA, p.17)

Após levantamento da área a ser desapropriada, a Concessionária deve sempre prezar pela via de negociação amigável, onde é feita uma proposta de indenização justa, e de acordo com o Contrato de Concessão nº 01/2010:

estabelecido o objeto a ser abordado como forma de necessidade, a Concessionária deve promover a liberação das áreas de forma amigável com os proprietários ou possuidores, minimizando a necessidade de aquisição compulsória via desapropriação. (AGERBA, p. 17),

A Concessionária deverá oferecer ao proprietário da área o valor de avaliação e indenização que seja equivalente à área a ser desapropriada. Esse valor de indenização é determinado pelo Avaliador Principal da Equipe de Planejamento e Implantação de Reassentamentos (EPIR) da empresa, que elabora os Laudos de Avaliação.

O processo de avaliação segue as diretrizes estabelecidos pela legislação brasileira, e também em diretrizes internacionais, a exemplo do Padrão de Desempenho nº 05 da International Finance Corporation (IFC) e da Política Operacional OP 4.12 do Banco Mundial (AGERBA, p.247). Em situações de divergência entre as normas, aplica-se aquela que apresentar os critérios mais rigorosos. (AGERBA, p. 235). A indenização é composta da seguinte forma:

- 1) O valor indenizatório inclui o valor de mercado do imóvel, seus rendimentos, prejuízos resultantes e danos, além de juros compensatórios e moratórios.
- 2) Para propriedades com titulação regular ou passível de regularização (incluindo casos de usucapião), o valor da "terra nua" (terreno) é considerado na valoração dos direitos indenizatórios, além das benfeitorias.
- 3) Para áreas ocupadas irregularmente (sem titulação), o direito indenizatório se limita ao valor de reposição das benfeitorias (construções, por exemplo), não

incluindo o valor da "terra nua". No entanto, mesmo nesses casos, a Concessionária é obrigada a efetuar o reassentamento das PAPs para um local legalmente regularizado e pelo menos equivalente ou melhor. (AGERBA, p. 251)

Caso o proprietário aceite o valor, este e a Concessionária deverão celebrar uma escritura pública de desapropriação amigável, com posterior registro no Cartório de Imóveis.

Nos casos em que há necessidade de realocar famílias ou estabelecimentos comerciais, “o valor da indenização deve ser pago com pelo menos 60 (sessenta) dias de antecedência à data da desocupação” (AGERBA, p.260) e que faça com que eles tenham mais tempo para procurar nova moradia.

Se a negociação não for amigável, o contrato de concessão não for possível (o proprietário não concordar com o valor oferecido), a Concessionária deve iniciar um processo judicial de desapropriação por utilidade pública, com base no Decreto-Lei nº 3.365/41

O Decreto de Utilidade Pública (DUP) é o decreto utilizado para desapropriação por utilidade pública. “E cabe ao Chefe do Poder Executivo Estadual (via AGERBA) a promulgação dos decretos de utilidade pública necessários”. (AGERBA, p.17).

O acompanhamento das Pessoas Afetadas pelo Projeto (PAP) é uma etapa fundamental de qualquer Concessão do Sistema Rodoviário, com o objetivo de assegurar que os indivíduos impactados pelas obras tenham suas condições de vida restabelecidas, no mínimo, ao nível anterior à intervenção.

Esse processo é executado pela Concessionária e fiscalizado pela AGERBA, conforme as orientações da Diretriz de Aquisição de Terras e Reassentamento, constante no Apêndice G do PER.

O monitoramento realizado pela concessionária é essencial para assegurar que as Pessoas Atingidas por Projetos (PAP) sejam minimamente impactadas e que seus direitos sejam devidamente protegidos. Nesse sentido, a CBN realizou o cadastramento no Cadastro Socioeconômico das Ocupações ao Longo da Faixa de Domínio, conduzido pelo DERBA em junho de 2009 (AGERBA, p. 87).

O objetivo desse cadastro foi “fazer o levantamento das ocupações irregulares da faixa de domínio, com intuito de levantar informações sociais e econômicas”. Para tanto, foram coletados dados detalhados acerca dos custos mensais, incluindo despesas como aluguel, água, telefone, luz, entre outros (AGERBA, p. 287).

Como forma de garantir ao cumprimento das medidas de reassentamento e a adequada reintegração das famílias, a Concessionária assume a responsabilidade de realizar o

acompanhamento social das pessoas reassentadas ao longo do período pós-deslocamento.

A Concessionária deve monitorar continuamente todas as famílias reassentadas por um período de 12 meses subsequentes ao reassentamento, por meio de visitas mensais dos Assistentes Sociais. (AGERBA, p. 282)

Portanto, o acompanhamento das famílias reassentadas representa uma etapa essencial na política de mitigação dos impactos sociais decorrentes das desapropriações realizadas pela Concessionária. Ao manter um monitoramento contínuo por meio de visitas técnicas e de suporte social ao longo de 12 meses, busca-se assegurar que os direitos das Pessoas Afetadas pelo Projeto (PAP) sejam efetivamente preservados, garantindo que suas condições de vida não apenas sejam restabelecidas, mas cumpridas conforme contrato de concessão.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do processo de desapropriação no contexto das concessões rodoviárias, principalmente no presente estudo de caso da Concessionária Bahia Norte permitiu a compreensão do grau de complexidade envolvida na execução de obras públicas quando há necessidade de intervir em propriedades privadas. Muito além de simples trâmite burocrático, a desapropriação se revela como instrumento de grande impacto social, jurídico e econômico, exigindo equilíbrio entre o desenvolvimento da infraestrutura e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos.

Ao longo do trabalho, observou-se que a desapropriação é um mecanismo legítimo, previsto na Constituição Federal e regulado por legislações específicas, que busca viabilizar obras de interesse público. No entanto, sua execução deve observar rigorosamente os princípios da função social da propriedade, da justa indenização e do devido processo legal. Casos em que esses princípios não são respeitados resultam em conflitos, ações judiciais prolongadas e, principalmente, em perdas que poderiam ser evitadas para ambos os lados.

Além disso a própria legislação que rege a desapropriação data da década de 1940 e a estrutura das cidades já se alterou substancialmente até os dias atuais, levando a novos questionamentos como: se a legislação fosse atualizada e delimitasse melhor as faixas de valor indenizatório em lugar da definição “digna” os conflitos entre proprietários e concessionárias não se reduziriam? Ganharia a população em se sentir devidamente amparada pelo poder público, a concessionária pela celeridade no processo e o judiciário com menos litígios para lidar.

A experiência da Concessionária Bahia Norte evidencia que o processo de desapropriação pode ser conduzido de maneira mais técnica, transparente e com maior sensibilidade social. A integração entre as áreas de engenharia, jurídica e social, destacada na entrevista com a gestora de engenharia demonstra que, quando bem estruturada, a gestão pode mitigar significativamente os impactos negativos sobre a população afetada. Práticas como o diálogo prévio com os ocupantes, a busca por soluções consensuais, a garantia de indenização justa e o acompanhamento das famílias reassentadas revelam um modelo que alia eficiência na execução da obra à preservação da dignidade dos atingidos.

A ausência de dados independentes, a dependência de informações fornecidas pela própria concessionária e a falta de registros sistematizados dificultam aferir a real abrangência e efetividade dessas práticas. Além disso, ainda que as ações apresentadas estejam alinhadas à legislação e ao contrato de concessão, elas não necessariamente garantem a eliminação de

conflitos. Assim, permanece a necessidade de pesquisas externas que verifiquem, de forma isenta, até que ponto esse modelo de atuação é efetivamente replicável e benéfico para todos os envolvidos.

A forma como esse processo é conduzido impacta diretamente a legitimidade da concessão e a confiança da população no poder público e em seus delegatários. Portanto, assegurar que a desapropriação ocorra com responsabilidade, transparência e empatia é um dever de todos os agentes envolvidos, para que o progresso não venha à custa da desproteção social. Neste aspecto se delinea outra questão a partir desta investigação exploratória: como a população afetada pela desapropriação se vê nesse processo?

O papel do poder público no processo de desapropriação é fundamental para garantir que o interesse coletivo seja atendido com responsabilidade, legalidade e respeito aos direitos dos cidadãos. Cabe ao Estado assegurar que o procedimento ocorra de forma justa, transparente e com a devida indenização, promovendo o equilíbrio entre o desenvolvimento de obras públicas e a proteção da dignidade das pessoas afetadas.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. *Pesquisa da CNT diz que 42,7% das rodovias federais são boas ou ótimas*. 2017. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-08/pesquisa-da-cnt-diz-que-427-das-rodovias-federais-sao-boas-ou-otimas>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

AGÊNCIA SENADO. *Antes do Plano Real, inflação no Brasil chegou a 2500% ao ano*. Agência Senado. 2024 Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/antes-do-plano-real-inflacao-no-brasil-chegou-a-2-500-ao-ano>>. Acesso em: 28 set. 2024.

ALBERGARIA, Danilo. *As primeiras estradas de rodagem do Brasil*. Revista Pesquisa FAPESP, edição 330, 2023. Disponível em: <<https://revistapesquisa.fapesp.br/as-primeiras-estradas-de-rodagem-do-brasil/#:~:text=Foi%20apenas%20a%20partir%20de,ind%C3%BAstrias%20automobil%C3%ADsticas%20para%20o%20pa%C3%ADs>>. Acesso em: 26 set. 2024.

ANFAVEA. *História da indústria automotiva*. 2023. Disponível em: <<https://anfavea.com.br/site/historia-da-industria-automotiva/>>. Acesso em: 25 jun. 2023.

BAHIA. Estado. *Plano de Exploração da Rodovia – PER*. Salvador: AGERBA – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia, 2010. Disponível em: <<http://www.agerba2.ba.gov.br/transporteRodovias.htm>>. Acesso em: 05 set. 2024.

BAHIA. Estado. *Contrato de Concessão nº 01/2010*. Salvador: AGERBA – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia, 2010. Disponível em: <<http://www.agerba2.ba.gov.br/transporteRodovias.htm>>. Acesso em: 05 set. 2024.

BAUMANN, Renato. *GLOBALIZAÇÃO, DESGLOBALIZAÇÃO E O BRASIL*. IPEA, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10655/1/td_2668.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Decreto n.º 2.521, de 20 de março de 1998. Dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, 20 mar. 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2521.htm>. Acesso em: 25 jun. 2024.

BRASIL. *Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre o imposto sobre circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte intermunicipal e de comunicação*. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 21 jun. 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm>. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. *Lei n.º 4.132, de 10 de setembro de 1962. Dispõe sobre a desapropriação por interesse social.* Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 set. 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14132.htm>. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. *Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.* Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, Seção 1, p. 1917, 14 fev. 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987compilada.htm> . Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Estradas de Rodagem. *Normas para o projeto das estradas de rodagem.* Rio de Janeiro: Serviço de Publicações, 1973.

BRASIL. *Rodovia histórica, BR-040 será modernizada com investimento de R\$ 8,84 bilhões.* Publicado em: 30 abr. 2025. Disponível em: <<https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202504/rodovia-historica-br-040-sera-modernizada-com-investimento-de-r-8-84-bilhoes>>. Acesso em: 17 maio 2025.

CABRAL, L. N., CÂNDIDO, G. A. (2019). *Urbanização, vulnerabilidade, resiliência: relações conceituais e compreensões de causa e efeito.* urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana. <<https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.002.AO08>>. Acesso em: 27 jun. 2024.

CALDEIRA, Laís. *Regulação de Concessão de Rodovias e o Papel do Estado.* 2015.

CASTILHO, Marcela Cristina de. *Desapropriação: conceito, requisitos e panorama geral.* JusBrasil, 2014. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/desapropriacao/146506504>>. Acesso em: 10 dez. 2024.

CNT. *67,5% das rodovias brasileiras estão em más condições, segundo estudo da CNT.* CNN Brasil, 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/675-das-rodovias-brasileiras-estao-em-mas-condicoes-segundo-estudo-da-cnt/>>. Acesso em: 6 abr. 2025.

CONCESSIONÁRIA BAHIA NORTE. *Relatório de Sustentabilidade.* Salvador, 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). *Análise do impacto da frota de veículos nos Municípios brasileiros.* Brasília: CNM, 2023. Disponível em: <https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos_tecnicos/202309_ET_MOB_Impacto_frota_veiculos.pdf>. Acesso em: 18 maio 2025.

CRUZ, Rachel Pellizzoni da. *Da cobrança pela utilização de bens públicos de uso comum para a prestação de serviços públicos em regime de concessão.* Boletim de Direito Municipal, São Paulo, v. 19, n. 8, p 553-559, ago. 200. Disponível em: <http://dSPACE/xmlui/bitstream/item/14187/geic_IC_FRM_0000_pdf.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 out. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. Disponível em: <https://www.kufunda.net/publicdocs/Direito_Administrativo_-_Livro_Maria_Silvia_Di_Pietro.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2025.

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. *Faixa de domínio*. Publicado em: 11 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/dnit/pt-br/rodovias/operacoes-rodoviaras/faixa-de-dominio>>. Acesso em: 8 jul. 2025.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto. *A regulação no transporte rodoviário brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

FERRARI, Celson. *Dicionário de Urbanismo*. 1. ed. São Paulo: Disal Editora, 2004.

FURLAN, Lucas. *O papel da desapropriação na implementação de projetos de infraestrutura de grande porte*. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-papel-da-desapropriacao-na-implementacao-de-projetos-de-infraestrutura-de-grande-porte/2630089111>>. Acesso em: 28 set. 2024.

FURMANN, Ivan. *Globalização e Estado: dimensões e dilemas*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/20555/globalizacao-e-estado-dimensoes-e-dilemas>>. Acesso em: 28 set. 2024.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. *Bahia, oportunidades de investimentos*. 2019. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Europa_GOVBA_setembro_2019-3.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2025.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). *O papel da infraestrutura na retomada da economia brasileira*. Carta IEDI, n. 1089, ano 2021. Disponível em: <https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1089.html>. Acesso em: 27 set. 2024.

IPEA. *Modelos de concessão de rodovias no Brasil, no México, no Chile, na Colômbia e nos Estados Unidos: evolução histórica e avanços regulatórios*. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8299/1/TD_2378.PDF>. Acesso em: 22 jun. 2023

LACERDA, Irajá. *Formas legais de desapropriação*. *Conjur*, 28 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-ago-28/iraja-lacerda-formas-legais-desapropriacao/>>. Acesso em: 10 dez. 2024.

LIMA, I., & BITTENCOURT, L. *Processo de desapropriação por utilidade pública: como funciona?*. 2023. Disponível em: <<https://nasser.adv.br/publicacoes/processo-de-desapropriacao-por-utilidade-publica-como-funciona/>>. Acesso em: 10 dez. 2024.

MATTEI, Leana Moreno. “*A estrada vai além do que se vê*”: *uma análise sobre impactos sociais de concessões de rodovias*. 2017. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Gestão Social) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/23785/1/Leana%20Morena%20Mattei.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2025.

MARICATO, Ermínia. *Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 1–18, out. 2000. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-88392000000400004>>. Acesso em: 01 dez. 2024.

MONTE RODOVIAS, *CBN – Concessionária Bahia Norte*. Disponível em: <https://www.monterodovias.com.br/cbn.php>. Acesso em: 20 jun. 2025.

NETO, Carlos Alvares da Silva Campos; MOREIRA, Sérvulo Vicente; MOTTA, Lucas Varjão. Modelos de concessão de rodovias no Brasil, no México, no Chile, na Colômbia e nos Estados Unidos: evolução histórica e avanços regulatórios. Brasília: IPEA, 2018.

NEVES, Maria Carolina Scheidgger. *Desapropriação para fins de reforma urbana e o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001)*. ESMAFE - Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, 2020.

NEVES, Maria Carolina Scheidgger. *Desapropriação para fins de reforma urbana e o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001)*. ESMAFE - Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, 2020. Disponível em: <<https://revista.trf5.jus.br/index.php/esmafe/article/view/246/237>>. Acesso em: 26 set. 2024.

NÓBREGA, S. *Desapropriação: os passos para a construção de obras para utilidade pública*. SEINFRA/AM. Publicado em 25/11/2016. Disponível em: <<https://www.seinfra.am.gov.br/desapropriacao-os-passos-para-a-construcao-de-obras-para-utilidade-publica/>>. Acesso em: 10 dez. 2024.

OLIVEIRA, Cássio Antunes de. *O papel das concessões de rodovias na normatização do território brasileiro e suas relações com a circulação*. 2016. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Presidente Prudente, 2016.

PEREIRA, Anna Carolina Migueis. *Desapropriações e remoções na implantação de projetos de infraestrutura: entre avanços e oportunidades perdidas*. Revista Publicum, v. 3, n. 2, p. 134–165, dez. 2017. DOI: 10.12957/publicum.2017.29000. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/publicum/article/view/29000/23685>>. Acesso em: 12 mar. 2025.

RABELO, F.; FARIAS, S.; LIMA, R.; MARINHO, T. Impacto da desapropriação de imóveis no prazo de obras de implantação rodoviária no estado do Ceará. Brazilian Journal of Development, v. 7, n. 10, 2021. ISSN: 2525-8761.

RODRIGUES e JURGENFELD. *Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC)*. 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ecos/a/qMmsj7myGwszkK54T7PNDXH/?lang=pt>>. Acesso em: 28 set. 2024.

SANTOS, Francisco José Araujo dos; REGO, Juraci Brasil do; IBIAPINA, Giselle Karolina Gomes Freitas; SANTOS, Jane Karla de Oliveira; FREITAS, Geloese Gomes Correia. Desapropriação de imóvel, importância para o setor público. Ciências Humanas, v. 28, n. 132, mar. 2024. DOI: 10.5281/zenodo.10800987. SEGER – Secretaria de Gestão e Recursos

Humanos do Espírito Santo. Vitória, 2018. Disponível em:
<<https://seger.es.gov.br/Media/seger/Bem%20Im%C3%B3vel-20Fluxos%20de%20Ingresso%20de%20Im%C3%B3veis/FLUXO%20DE%20DESAPROPRIAC%C3%A7%C3%83O%20ADMINISTRATIVA%20DE%20IM%C3%93VEL.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2025.

SEINFRA-BA. Sistema Rodoviário Estadual (SRE). 2020. Disponível em:
<http://www.infraestrutura.ba.gov.br/arquivos/File/publicacoes/sre_ba_2020.pdf>. Acesso em: 18 maio 2024.

SILVA, Juliano dos Reis; DUQUE, Luiz Henrique Miura; LIBERA, Giovana Lambiasi Della; SILVA, Lea Paz da; BAPTISTA, José Abel de Andrade. O início da industrialização do setor automobilístico no Brasil: período de 1908 a 2000. In: ENGETEC – Encontro de Gestão e Tecnologia. São Paulo: Fatec Zona Leste, 2022. ISSN 2675-4479. Disponível em:
https://www.fateczl.edu.br/engetec/engetec_2022/5_EnGeTec_paper_041.pdf. Acesso em: 17 maio 2025.

SOUZA, Fagner Vilas Boas. Primeiras impressões da Lei Federal nº 13.867/19: métodos alternativos de resolução de conflitos nos processos de desapropriação por utilidade pública. Revista de Ciências Jurídicas e Sociais, 2021.

TEODORO, Roberto Leal. Faixa de Domínio: Circunscrição da Área da União, na Esfera Estadual e Federal. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 03, Ed. 03, Vol. 01, pp. 162-177, Março de 2018. ISSN:2448-0959

APÊNDICE A - ENTREVISTA COM A GESTORA DE ENGENHARIA DA CONCESSIONÁRIA BAHIA NORTE

Entrevista realizada por meio de questionário textual com a Gestora de Engenharia da Concessionária Bahia Norte (CBN), com o objetivo de obter informações técnicas e institucionais sobre o processo de desapropriação no contexto das concessões rodoviárias no estado da Bahia.

Data da entrevista: 18/06/2025

Entrevistada: Gestora de Engenharia – Concessionária Bahia Norte

Forma de realização: Questionário estruturado, elaborado pela autora e enviado por e-mail. As respostas foram fornecidas por escrito pela entrevistada e transcritas sem alterações para este trabalho.

1. Quais são os principais critérios utilizados para determinar a necessidade de desapropriação e desocupação em um projeto de concessão rodoviária?

A primeira etapa para a elaboração de um projeto de concessão rodoviária é entender qual o objetivo das modificações a serem implantadas na infraestrutura existente. Por exemplo, se a necessidade consiste em garantir segurança viária para a comunidade lindeira, além da fluidez e segurança viária para o tráfego, em especial veículos de grande porte, que está em crescimento diante da expansão das atividades comerciais, industriais ou logísticas em uma determinada rodovia, o projeto deve avaliar a melhor solução técnica e econômica que atenda tal objetivo.

A necessidade de desocupação e desapropriação ocorre geralmente em função das obras de implantação, ampliação, duplicação ou melhorias da infraestrutura rodoviária, devendo sempre ser considerada a melhor solução técnica e econômica que atenda às necessidades urbanas locais, bem como a contribuição para o desenvolvimento dos diversos setores como comercial, industrial e logístico, através da promoção de uma viagem fluida e segura de veículos passantes pela região impactada.

As desapropriações geralmente ocorrem na etapa de implantação, quando o Poder Público necessita indenizar os proprietários das áreas a serem incorporadas na faixa de domínio da nova

rodovia. As desocupações ocorrem quando as áreas públicas, que já foram incorporadas à faixa de domínio da rodovia, são invadidas por construções e, em alguns casos, plantações. Após as implantações das rodovias, com o inevitável crescimento urbano e/ou comercial, as ocupações se tornam mais frequentes.

Já a desapropriação ocorre com imóveis que se encontram fora da faixa de domínio. Na necessidade de ampliação ou alteração da geometria da rodovia, os imóveis que se apresentarem como interferências para tal serviço são notificados e indenizados para a sua remoção e uso do espaço. A desapropriação segue o Decreto-Lei nº 3.365/1941 com indenização justa e prévia.

2. Como é feito o levantamento dos imóveis que precisam ser desapropriados ou desocupados para a implementação de rodovias? Existe alguma metodologia estabelecida para esse processo?

Na elaboração do projeto são identificados os imóveis que se apresentam como interferência para a sua implantação. Nesta fase é possível identificar quais imóveis se classificam como desocupação ou ocupação para seguir os trâmites legais cabíveis.

Este levantamento é realizado com uso de topografia e compatibilizado com o projeto de engenharia em meio gráfico.

Após a identificação dos imóveis através dos projetos de engenharia, é iniciada a etapa de entendimento de suas questões socioeconômicas que podem ter características residenciais, comerciais ou mistas, quando, por exemplo, existem pequenos mercados no quintal de uma residência.

Com base nessas informações, é realizada a avaliação dos bens a serem desapropriados, ou passíveis de indenizações com base em normas brasileiras, como a NBR 14653. Para as atividades listadas são envolvidas equipes das áreas Sociais, Técnicas e Jurídicas para emissão dos laudos e processos judiciais, quando necessários, para o processo legal de desapropriação ou desocupação.

Durante esse processo podem ser definidos Termos de Acordo que variam desde realocação das famílias para condomínios residenciais construídos para esse fim, construção de dispositivos para o remanejamento do comércio, ou verbas indenizatórias.

3. Quais são os principais desafios enfrentados durante o processo de desocupação e desapropriação e como a empresa busca mitigar esses desafios?

Mesmo em situação ilegal ou de risco, as pessoas que ocupam o espaço se sentem invadidas neste processo. São memórias construídas com o local que são difíceis de abandonar, em especial para as pessoas mais idosas que construíram o futuro de seus filhos naquele local.

Se faz necessário, portanto, uma atenção especial com uma equipe social capacitada para tratar essa situação e as pessoas com o respeito e cuidado que elas merecem. As famílias que possuem pessoas com necessidades especiais, como autismo, deficiência física, dentre outros, tendem a resultar em processos mais complexos pela necessidade de garantia da manutenção das condições atuais da família que, em sua maioria, são promovidas pelo Poder Público, como transporte para locomoção entre escola, tratamentos médicos e psicológicos.

Com isso, a alteração de endereço pode gerar um complicador na manutenção desses benefícios públicos.

Os imóveis religiosos trazem uma complexidade significativa para o processo, uma vez que sua alteração, de endereço ou de acesso, impacta uma maior população na região.

Qual o papel da engenharia no acompanhamento da compensação financeira aos proprietários durante o processo de desapropriação?

A engenharia é responsável pelo estudo da melhor solução de engenharia no ponto de vista técnico e econômico, com menor impacto social possível para garantir fluidez e segurança viária para todos os modais envolvidos na região (pedestres, ciclistas, veículos passeio e de grande porte).

Para o cálculo da compensação financeira, a Concessionária contrata uma empresa especializada neste tema a qual após realizar um levantamento minucioso dos imóveis, elabora e emite com responsabilidade técnica (ART) um laudo técnico constando todos os detalhes do imóvel e seu custo de indenização. Nessa etapa a Engenharia apoia com as possíveis alterações de projeto, ou sugestão de compensações não financeiras (pequenas obras civis em imóveis de interesse do desocupado/desapropriado) para minimizar os impactos sociais e financeiros resultantes da obra.

4. Como é feito cálculo de indenização para desapropriação?

O cálculo é realizado por uma empresa especializada com base nas prescrições estabelecidas nas normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) especialmente no que estabelece a NBR 14653. A equipe técnica desta empresa especializada faz o levantamento em campo dos imóveis, inclusive com resgate de toda a documentação que comprove a posse com apoio da equipe social e jurídica.