

T. V. A. — Origens e Evolução ✓

HUGO WAHRLICH

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A produção de energia elétrica no vale do rio Tennessee — uma das principais atividades da TENNESSEE VALLEY AUTHORITY — constitui assunto controvertido, nos Estados Unidos da América, desde o século passado. Em 1890 foi promulgada a “Lei de Rios e Portos”, que conferia ao governo federal o controle de todas as obstruções naturais existentes nos rios navegáveis; era lícito que particulares obtivessem concessões para exploração de energia elétrica, mas qualquer medida nesse sentido teria que ser aprovada pelo Congresso Nacional. Nos anos seguintes, diversas empresas particulares requereram concessão para o aproveitamento hidrelétrico das corredeiras de Muscle Shoals, a maior barreira natural do rio Tennessee. No Congresso, foram apresentados numerosos projetos de lei, objetivando autorizar empresas privadas a explorarem os potenciais hidrelétricos e a melhorarem a navegabilidade do rio. Alguns desses projetos chegaram a ser aprovados, mas nenhuma das empresas contempladas deu início a qualquer construção.

As pretensões das empresas privadas sempre encontraram, no Congresso, forte oposição por parte dos chamados *conservationists*, que consideram ser de interesse nacional a conservação das reservas naturais em mãos do poder público, e assim, por uma questão de princípio, advogam a exploração estatal da energia hidrelétrica. Constituía argumento especialmente poderoso em favor dos *conservationists* o fato de não prever a referida Lei de Rios e Portos qualquer retribuição pelo direito de produzir energia, de modo que toda concessão a empresas particulares não passaria, de fato, de uma dissipação de riquezas públicas. Esse grupo paulatinamente foi crescendo, a ponto de tornar-se capaz de derrotar todos os projetos de lei apresentados posteriormente àqueles primeiros já mencionados acima, destinados a autorizar a exploração, por particulares, dos mananciais do rio Tennessee.

Durante a primeira guerra mundial, o governo federal interessou-se pela produção de energia elétrica, porque precisava de nitratos para a fabricação de munições, e as técnicas então conhecidas para a produção de nitrato exigiam grande quantidade de energia. Em vista disso, o Congresso, pela “Lei de Defesa Nacional”, de 1916, autorizou o Presidente da República a promover a produção de energia elétrica em qualquer rio dos Estados Unidos, para fins de fabricação de nitratos e adubos. Com essa outorga legal, o Presidente WILSON ordenou que se construíssem, em Muscle Shoals, uma usina

hidrelétrica e duas fábricas de nitratos. Essas usinas não estavam, ainda, concluídas quando a guerra terminou, interrompendo-se, então, a construção. Reiniciadas as obras mais tarde, foi uma das fábricas de nitrato concluída em 1920, nunca chegando a funcionar; a usina elétrica começou a trabalhar em 1925.

Entretantes, reiniciara-se o debate sobre o destino a ser dado a essas instalações da Represa Wilson, nome da barragem de Muscle Shoals. Reacendeu-se a velha luta entre os "conservationists" e os defensores da exploração de energia elétrica por particulares. Todavia, embora vigente a Lei de Rios e Portos, já referida, não houve, durante diversos anos, manifestação de interesse por parte de empresas particulares, até que HENRY FORD, em 1921, propôs-se a arrendar por 100 anos a represa que então estava sendo construída, bem como a comprar as fábricas de nitrato. (1) Diante dessa iniciativa, as empresas de eletricidade da região imediatamente resolveram entrar na competição, enquanto que o grupo que advogava a "energia pública", liderado pelo senador NORRIS, começava a apresentar projetos de lei, visando ao aproveitamento do rio por parte do poder público, compreendendo tal aproveitamento a navegação, o controle das cheias, a produção de energia elétrica e a fabricação de fertilizantes. Este grupo não só conseguiu derrotar todas as propostas de concessão a particulares, mas ainda conseguiu que em 1928 fosse aprovado um de seus próprios projetos, o qual, no entanto, veio morrer às mãos do Presidente COOLIDGE, que lhe aplicou um "veto de bolso". (2) Todavia, o senador NORRIS não esmoreceu, e na legislatura seguinte apresentou um projeto semelhante, que, depois de grandes debates e com diversas emendas, foi afinal aprovado por ambas as Casas, em 1931. Contudo, outro veto foi aposto, desta feita pelo Presidente HOOVER, decididamente contrário à operação de usinas elétricas pelo poder público, por ser de opinião que a participação do governo em qualquer espécie de atividade que pudesse ser exercida por particulares aniquilaria a iniciativa e o espírito empreendedor do povo americano (ainda recentemente, chamou a isto de "socialismo insidioso").

É interessante notar que já bem antes da grande crise iniciada em 1930, numa época em que o país se encontrava em excelentes condições econômicas, e não obstante ser preponderante aquela convicção de que a simples idéia de envolver-se o governo em atividades comerciais representava um intolerável indicio de socialismo, uma ameaça aos princípios fundamentais da livre iniciativa, já pudesse o conceito de energia "pública" encontrar tanto eco no Congresso, a ponto de permitir a passagem de dois projetos de lei que autorizavam o governo a produzir energia elétrica.

Aparentemente, neste particular, a mudança que se observou na filosofia econômica tradicional foi devida principalmente à impressão dominante de estar havendo grande exploração dos consumidores, por parte das empresas de eletricidade, as quais, praticamente, constituíam monopólios. Era geral a

(1) C. HERMAN PRITCHETT, *The Tennessee Valley Authority, a Study in Public Administration*, 1943 — pp. 8-9.

(2) O "veto de bolso" consiste em deixar o Presidente de se manifestar sobre um projeto de lei subido à sanção menos de 10 dias antes do encerramento da legislatura.

queixa de serem as tarifas muito altas e de não se mostrarem as comissões reguladoras capazes de coibir tal abuso. Ademais, apesar de tôdas as promessas feitas, as empresas não tomavam nenhuma providência no sentido de promover a eletrificação das zonas rurais, naturalmente por não ser negócio lucrativo. Essa atitude egoísta não podia deixar de causar revolta na opinião pública.

Por essas razões tôdas, foi aos poucos ganhando terreno a idéia de permitir ao governo produzir e vender energia elétrica. A concorrência forçaria a baixa dos preços, e o governo, provando ser possível produzir e vender mais barato, forneceria assim uma medida pela qual se poderia aferir a justiça das tarifas em vigor, patenteando, dessa maneira, os lucros excessivos que as empresas estariam obtendo à custa do povo. Os defensores da produção de força elétrica pelo poder público visavam ainda a um outro objetivo: as potencialidades sociais e econômicas da energia elétrica barata. A teoria que seguiam era que se a energia fôsse suficientemente barata, haveria um grande aumento de consumo, e muita gente pobre passaria a poder utilizar-se de aparelhos elétricos; e que a eletrificação das zonas rurais acarretaria o aperfeiçoamento técnico das granjas e fazendas, pela introdução de aparelhamento destinado a poupar mão de obra. (3)

Essa questão da energia "pública" ou "privada" entrou nas plataformas políticas da campanha eleitoral de 1932. Para HOOVER, como vimos, era inconcebível que o governo fôsse concorrer num campo que a seu ver era e devia ser do domínio exclusivo das empresas particulares; o máximo que estava disposto a aceitar era a função controladora das comissões reguladoras. Para ROOSEVELT, por outro lado, a energia "pública" não somente ajudaria a financiar o desenvolvimento, em grande escala e em todos os sentidos, da bacia inteira de um rio, mas, além disso, filiava-se êle aos que acreditavam ser necessária a concorrência, por parte do poder público, para dar aos órgãos reguladores um instrumento que lhes permitisse melhor controlar as tarifas; a exploração de energia elétrica pelo governo proporcionaria um padrão nacional para evitar a extorsão do público pelas empresas privadas.

A vitória de ROOSEVELT decidiu a questão, e em 1933 foi promulgada a lei que criou a *Tennessee Valley Authority*, adotando a política da energia "pública".

ÁREA DE AÇÃO

Todos os projetos de lei apresentados no Congresso antes de 1932, e relacionados com o destino a ser dado às instalações de Muscle Shoals, possuíam um traço em comum, qualquer que fôsse a orientação que refletissem com respeito à energia elétrica: é que cuidavam exclusivamente da produção de energia e da fabricação de adubos. A mensagem do Presidente ROOSEVELT ao Congresso anunciava um programa diferente, conforme se vê no trecho seguinte:

Está claro que as instalações de Muscle Shoals constituem apenas uma pequena parcela da utilidade pública potencial de todo o

(3) Vide C. H. PRITCHETT, *op. cit.* pp. 17-18.

rio Tennessee. Se encararmos as possibilidades de utilização integral daquele rio, veremos que esta transcende a mera produção de energia elétrica, para abranger extenso campo que inclui controle de cheias, combate à erosão, reflorestamento, cessação do uso das terras marginais para fins de agricultura, e distribuição e diversificação das indústrias. Em suma, o aproveitamento dessas instalações de energia elétrica, do tempo da guerra, conduz logicamente a um planejamento nacional para uma bacia fluvial inteira, atingindo muitos Estados e a vida e o bem-estar de milhões de pessoas. (4)

Tratava-se de um programa integrado e de vasto alcance, de acordo com o qual os recursos naturais, proporcionados pelo rio,

... deviam ser desenvolvidos com aquela unidade com que a própria natureza encara seus recursos — as águas, a terra e as florestas, juntos, uma "teia sem costuras", na qual não se pode tocar num fio, sem afetar os demais, para o bem ou para o mal. (5)

A lei criou uma autarquia, a que encarregou de melhorar as condições de navegabilidade do rio, promover o controle das cheias, tomar conta das instalações de Muscle Shoals para fins de produção de força elétrica, dando destino às sobras, através de linhas de transmissão próprias, e fabricar adubos em base comercial ou experimental, utilizando as duas fábricas de nitratos, já existentes. A lei também autorizou o Presidente da República a fazer levantamentos e planos visando a estimular o desenvolvimento físico, social e econômico da bacia do rio Tennessee, que abrange uma área de aproximadamente 100.000 quilômetros quadrados.

Os principais propósitos do programa, segundo a redação dada à lei pelas alterações introduzidas em 1935, são navegação e controle de enchentes, constituindo a energia apenas um produto acessório, destinado a ajudar a pagar, tanto quanto possível, o custo das obras.

Todos os três objetivos exigiam a construção de represas: para o controle de cheias havia necessidade de reservatórios, pelos quais se pudesse regular a vazão dos rios; a navegabilidade requeria que se procurasse concentrar os desníveis do curso de água em determinados pontos, tecnicamente recomendáveis, em que, mediante instalações adequadas, se fizessem subir as embarcações do nível inferior para o superior, e vice-versa; finalmente, para a produção de energia hidrelétrica, há mister de altura, de queda de água. Era, portanto, lógico que se erguessem diques com finalidade múltipla, i.e., que fossem eles de tal maneira construídos e localizados que pudessem servir simultaneamente aos três objetivos.

(4) In PRITCHETT, *op. cit.* pp. 28-29.

(5) DAVID E. LILIENTHAL — *T. V. A., Democracy on the March*, 1944, p. 48.

Entretanto, as barragens, por si sós, não resolviam o problema. Para navegação, por exemplo, era preciso que se abrisse um canal de 9 pés de profundidade numa extensão de 1046 quilômetros, estendendo-se de Knoxville, no Estado de Tennessee, até Paducah, no Estado de Kentucky, onde o rio Tennessee desemboca no Ohio.

Para fins de controle de cheias, também não bastava que se construíssem reservatórios. Uma das causas principais das enchentes era que a água das chuvas não se retinha o tempo suficiente sobre o solo para poder ser absorvida em proporção adequada. A razão disso era o costume secular da cultura em linha (geralmente de milho e algodão) praticada contínua e sistematicamente. A cultura em linha, nas margens do rio, permitia que a água pluvial escorresse rapidamente, do que resultavam duas conseqüências extremamente danosas: de um lado, o depauperamento das terras, pela erosão; de outro lado, um intumescimento desnecessário do leito do rio. Por esta razão, ao mesmo tempo em que erigia represas, a T.V.A. teve que iniciar uma verdadeira catequese com o fim de levar os agricultores a se dedicarem a plantações mais apropriadas à retenção das águas pluviais. Além disso, era preciso modificar a própria fisionomia das encostas, fazendo-se terraços para evitar o escoamento excessivamente rápido. Como será fácil de entender, mudar hábitos arraigados desde muitas gerações constitui um empreendimento assaz difícil; entretanto, a T.V.A. conseguiu êxito extraordinário na reeducação dos agricultores, e na sua adaptação a novos métodos de trabalho.

Importante fator nesse sucesso tem sido o programa de fertilizantes. Desde o começo, a T.V.A. decidiu que não convinha produzir fertilizantes de nitrato, entre outras razões, porque as fábricas estavam obsoletas e só com grande despesa poderiam ser modernizadas; mesmo assim não seria possível fazê-las trabalhar em bases comerciais. Ademais, os técnicos não consideravam os nitratos apropriados para o solo daquela região, onde melhores resultados se obteriam com culturas rotativas de leguminosas. Assim, dada a contada indicação relativamente aos nitratos, resolveu a T.V.A. fazer experiências com adubos fosfatados, empregando certa rocha abundante na região, material barato, portanto. As experiências deram resultado, e em vista disso a T.V.A. empreendeu um amplo programa de demonstrações. Por acordos feitos com as escolas de agricultura da região e com os Serviços de Agricultura dos Estados, foram escolhidos numerosos fazendeiros daquela zona, em cujas propriedades seriam realizadas as demonstrações. A T.V.A. fornecia o adubo de graça, pôsto na fábrica, pagando o fazendeiro a embalagem e o transporte. (6) Elaborava-se um programa de cinco anos, para administração de cada granja-módulo. Esse programa era traçado e fiscalizado pelos técnicos da T.V.A. e das universidades e Serviços Agrícolas signatários do acordo. O fazendeiro se obrigava a obedecer estritamente ao programa traçado, bem como a escriturar os resultados obtidos. Um dos aspectos interessantes desse programa é que os fazendeiros são freqüentemente escolhidos pelos seus próprios vizinhos, ficando dessa forma assegurado o interesse e a participação de

(6) A partir de 1953 a T.V.A. passou a cobrar uma reduzida taxa pelo adubo fornecido às granjas-módulo (T.V.A., Relatório Anual, 1953, p. 40).

todos nos resultados e ensinamentos colhidos. E' de LILIENTHAL o seguinte comentário sôbre o programa:

Essas milhares de granjas de demonstração são as salas de aula do vale. Aqui os agricultores, suas mulheres e filhos, juntamente com os vizinhos, compreendem e demonstram a unidade dos recursos naturais, compreendem e demonstram os princípios da democracia que tem suas raízes no solo. Aqui se lhes proporcionam os frutos dos conhecimentos especializados dos técnicos. Em cada um dos condados do vale há uma ou mais sociedades de aperfeiçoamento de granjas, tendo como sócios, ao todo, mais de 32.000 agricultores. Essas associações são organizadas pelos fazendeiros e dirigidas inteiramente por juntas eleitas por êles próprios. (7)

A idéia básica do programa de agricultura da T.V.A. era o aproveitamento, na medida do possível, dos recursos e do pessoal da região. Isto era lógico, pois se o objetivo do programa era exatamente o melhoramento das condições econômicas e sociais do vale, o requisito primacial seria necessariamente a participação das pessoas que o habitavam. A êsse propósito, a T.V.A. tem sido bastante criticada, por não dar aos negros uma participação direta, proporcional ao seu número. PHILIP SELZNIK, por exemplo, critica os acôrdos feitos, dizendo que todo o programa de desenvolvimento agrícola está dominado pelas instituições locais, de brancos, ao passo que as escolas de agricultura para negros não têm lugar no programa de fertilizantes da T.V.A. Esta crítica, até certo ponto, é procedente. De fato, o programa agrícola tem sido conduzido sobretudo por intermédio das universidades de brancos, mas as atividades dessas escolas também atingem a população negra. E' certo que seria muito difícil para a T.V.A. contar com a indispensável cooperação da maioria da população do vale se tentasse agir sem levar em conta a discriminação contra os negros, dominante na região. E o próprio SELZNIK admite que

As reações dos técnicos agrícolas da T.V.A. são representativas das que prevalecem em sua área de operações. Conseqüentemente, em nosso ponto de vista, elas podem ser consideradas como partes legítimas da democracia de "raiz no solo". (8)

Por pior que seja, a discriminação racial é um fator com que se precisa contar, e a T.V.A. teria fracassado em seu propósito de desenvolver a região, por intermédio das pessoas que lá moram, se tivesse atacado o problema frontalmente, pois com isto sômente provocaria o antagonismo da maioria. Seria mais realista e eficaz fazê-lo indiretamente, pela expansão do programa agrícola a proporções tais que os negros inevitavelmente dêle teriam que participar. E isto foi conseguido, pelo volume enorme da atividade agrícola; basta dizer que em 1951 já havia 67.000 granjas-modélo. (9)

(7) D. E. LILIENTHAL, *op. cit.* pp. 79-80.

(8) PHILIP SELZNIK, *T.V.A. and the Grass Roots*, 1949, p. 113.

(9) T.V.A., Relatório Anual, 1951 — p. 45.

Ainda dentro de seu programa de desenvolvimento econômico e social do vale, a T.V.A. tem conduzido muita pesquisa tecnológica, tendo inclusive inventado e aperfeiçoado aparelhos importantes, tais como uma câmara frigorífica para uso de uma comunidade inteira, vários modelos de semeadeiras e trilhadeiras, processos de congelamento rápido, e outros.

As atividades da T.V.A. compreendem ainda medidas de prevenção da malária. Os mosquitos se reproduzem e se criam na vegetação rasteira da beira dos lagos. Por isto, como uma das medidas de combate, quando chega a época da procriação dos mosquitos, a T.V.A. eleva ou baixa o nível de água das represas, aniquilando, com isso, grande quantidade de larvas. Convém notar que baixar o nível significa perda de água; por conseguinte, essa parte do combate à malária é levada a efeito às expensas do programa de energia elétrica.

Foram organizados, também, numerosos centros de recreação, às margens dos lagos. Como é óbvio, um balneário exige que as águas se mantenham em nível mais ou menos constante, o que, entretanto, é incompatível com as finalidades das represas da T.V.A. Com efeito, exatamente no verão o volume de água dos lagos fica muito reduzido, não só por causa do consumo das usinas hidrelétricas, mas também porque, tendo em vista o controle de cheias, é preciso que os reservatórios fiquem preparados para receber a massa de água que virá na época das chuvas. Em muitos lugares foi contornada a dificuldade pela construção de pequenos diques, dentro do próprio lago, junto aos pontos de recreação, formando-se, assim, pequenos lagos que podem ser mantidos em nível constante.

Os lagos são riquíssimos em peixes, e a indústria da pesca já está mostrando um volume apreciável. Grandes áreas foram reservadas para refúgios de animais selváticos, e segundo tem sido observado, essas áreas estão sendo cada vez mais procuradas por patos e gansos, para hibernação. Algumas dessas áreas foram postas à disposição dos Estados, como zonas de caça.

Um aspecto importante da proteção do solo tem sido o reflorestamento, para evitar a erosão das terras de superfície, causada pela ação das chuvas. Grandes matas têm sido plantadas e a extração de madeiras é obrigatoriamente acompanhada de replantio.

A ENERGIA ELÉTRICA "PÚBLICA" PERANTE A JUSTIÇA

A lei que criou a T.V.A., em 1933, estabeleceu que essa organização promovesse condições de navegabilidade do rio, empreendesse o controle das cheias, e vendesse as sobras de energia elétrica acaso verificadas; para tanto autorizou a construção de reservatórios, represas e usinas elétricas, bem como de linhas de transmissão, destinadas à colocação daquelas sobras, devendo-se dar preferência, nas vendas, a entidades públicas.

Como já vimos, a Represa Wilson estava em funcionamento desde 1925, e como não houvesse linhas de transmissão exceto uma pertencente a empresa particular (Alabama Power Co.), a energia era vendida a essa empresa, na usina. Em face, porém, da autorização constante da lei, a T.V.A. começou a construir linhas de transmissão, a fim de passar a vender a energia

produzida na Reprêsa Wilson a outros consumidores, sobretudo empresas pertencentes a municipalidades. Para o desempenho dessas atividades, tornou-se necessário que a T.V.A. adquirisse certas propriedades da Alabama Power Co., e nesse sentido foi firmado um contrato entre as duas organizações. Um grupo de acionistas da referida empresa privada moveu uma ação visando a anular o contrato, sob a alegação de que as atividades da T.V.A. — entidade federal — invadindo o negócio de eletricidade, eram ilegais. Uma das principais questões ali em jôgo era a constitucionalidade da atuação da T.V.A. A Constituição dos Estados Unidos confere à União uma série limitada de poderes. Entre estes está o de regular o comércio interestadual e internacional, e também de cuidar da defesa nacional. Por outro lado, o exercício de atividades industriais e comerciais constitui um direito dos cidadãos, protegido pela garantia constitucional do direito de propriedade.

A primeira questão constitucional a definir era se pertenceria à esfera de competência do governo federal a construção da Reprêsa Wilson e da respectiva usina elétrica. A resposta foi afirmativa, pois a construção fôra feita durante a guerra, e a finalidade era a produção de energia elétrica indispensável à defesa do país. O segundo ponto era a venda de energia elétrica. O juiz de 1.^a instância estabeleceu que a T.V.A. só teria o direito de produzir a eletricidade estritamente suficiente para atender às necessidades de navegação e contrôle de cheias, atividades essas lícitas, enquadradas na cláusula constitucional que permite à União regular o comércio entre os Estados. Essa sentença foi reformada pelo Tribunal Federal de Apelação. Decidiu o Tribunal que uma vez sendo legítima a construção da usina, era evidente que o governo teria o direito de fazê-la funcionar, por força do preceito constitucional que dá à União Federal o poder de dispor de suas propriedades, não existindo, por outro lado, qualquer restrição legal relativamente à quantidade de sobras de que o governo podia desfazer-se. Acrescentou o Tribunal que, por uma questão de ordem prática, não haveria mercado para excedentes acidentalmente surgidos enquanto se visasse a uma produção estritamente limitada às necessidades do governo, já que ninguém estaria interessado em comprar energia elétrica se não houvesse garantia de um fornecimento certo. O acórdão foi confirmado pela Suprema Corte. (10)

E' de notar que nessa primeira ação judicial o problema constitucional básico não era tão sério, porque se tratava da Reprêsa Wilson, construída durante a guerra. A questão, porém, poderia complicar-se com respeito às usinas construídas posteriormente. Por esta razão, e tendo em vista que o direito de construir barragens para fins de navegação e contrôle de cheias constituía jurisprudência já de longa data firmada, a lei da T.V.A. foi alterada, em 1935, acrescentando-se-lhe um artigo, em que se determinava:

1.º) que a Junta Diretora empregasse as barragens e reservatórios para o fim primordial de promover a navegação e controlar as cheias;

2.º) que tanto quanto fôsse compatível com tais objetivos, ficava a Junta autorizada a instalar usinas elétricas, para uso da própria T.V.A. e de outras repartições federais;

(10) ASCHWANDER v. T.V.A., 297 U.S. 288.

3.º) que, outrossim, ficava a Junta autorizada a, sempre que houvesse oportunidade, providenciar instalações de energia elétrica e fazê-las funcionar, para evitar desperdício de potencial hidrelétrico, podendo transmitir e colocar no mercado a energia assim produzida, a fim de que, na medida do possível, contribuísse isto para a amortização ou manutenção das instalações.

Dezenove empresas de eletricidade, alegando que a prioridade para navegação e controle de cheias não passava de um subterfúgio, e que o verdadeiro objetivo básico da T.V.A. era a produção de energia elétrica, moveram uma ação para coibir as atividades da autarquia. Em decisão proferida em 1938, e confirmada depois pela Suprema Corte, o Tribunal Distrital chegou à conclusão de que o sistema de represas estava "razoavelmente adaptado para ser utilizado conjuntamente para fins de navegação, controle de cheias, produção de energia elétrica e defesa nacional, e que no seu funcionamento verificava-se que, de fato, a criação de energia elétrica estava subordinada às necessidades de navegação e controle de cheias". (11) Assim, pois, foram consideradas legais as atividades da T.V.A. relacionadas com a produção de energia hidrelétrica.

TARIFAS DE ESTÍMULO

As únicas atividades da T.V.A. que produzem renda são a energia elétrica e os produtos químicos (adubos e munições). A T.V.A. não exige retribuição pelo serviço de controle de enchentes ou pela utilização das instalações para navegação, nem tampouco pelos demais serviços prestados. A receita proveniente de adubos e munições é pequena, porque esses produtos em geral são vendidos ao preço de custo, para fins experimentais. Basta dizer que em 1952 a renda líquida desses artigos não atingiu a 1 milhão e meio de dólares, ao passo que a receita líquida de energia elétrica passou de 25 milhões. (12) Por esta razão, para todos os efeitos práticos, a energia elétrica é o único fator a levar em conta na política de preços da T.V.A.

A lei de 1933 autorizou a T.V.A. a produzir e vender sobras de energia, preferentemente a organizações de propriedade pública. Naquela ocasião, como vimos, a usina que existia era a da Represa Wilson, e a energia ali produzida era vendida à empresa privada possuidora da única linha de transmissão no local. Essa empresa desejava continuar comprando a energia, mas os diretores da T.V.A. viram na cláusula preferencial uma obrigação de atender em primeiro lugar a qualquer municipalidade que estivesse interessada.

A lei determinava que se fizesse uma avaliação das propriedades incorporadas à T.V.A. (a Represa Wilson, as usinas e fábricas de nitratos, etc.) e que o valor fosse dividido e debitado a cada um dos setores do programa. Ora, a apropriação equitativa de valores e custos exige um estudo muito detalhado, e não havia tempo para fazê-lo devidamente, porque lá estava a

(11) *Tennessee Electric Power Co. v. T.V.A.*, 21 F. Supp. 947 (1938); 306 U.S. 118 (1939).

(12) T.V.A., *Relatório Anual, 1952* — A 13. Em 1953, a renda líquida de energia elétrica desceu para 19,3 milhões, devido à escassez de água, provocada pela estiagem, subindo a 28,8 milhões em 1954 (*T.V.A. Power, 1954-55*, p. 16).

energia para ser vendida, e a fim de que se pudesse realizar qualquer transação, antes de mais nada era preciso estipular um preço. A T.V.A. avaliou a reprêsa e as instalações elétricas, não à base do que haviam custado, mas do seu valor comercial; em seguida, calculou-se o custo de operação — o que era tarefa fácil, dada a experiência dos anos anteriores — deixando-se margem para depreciação, juros e impostos.

Verificou-se logo que a energia podia ser vendida por preço muito inferior ao corrente, e assim era chegado o momento de pôr em prática a tão anunciada teoria da “medida padrão”. De acordo com essa teoria, o preço por que uma organização pertencente ao governo e por ele administrada pudesse vender energia elétrica deveria constituir um padrão pelo qual as comissões reguladoras haveriam de guiar-se para julgar a propriedade das tarifas das empresas particulares. Havia ainda outro aspecto dessa doutrina da “medida padrão”: era que a simples concorrência forçaria a baixa dos preços, i. e., não somente a concorrência real dessa empresa pública de eletricidade, mas a ameaça de que se a experiência desse bons resultados o governo poderia ser levado a multiplicar o número de empreendimentos do gênero.

Entretanto, a T.V.A. não interessava somente que a “medida padrão” de energia “pública” pudesse causar a eliminação dos lucros excessivos das empresas privadas; de muito maior alcance lhe parecia demonstrar — partindo do princípio da produção em massa — que se as tarifas fossem suficientemente baixas, os consumidores seriam induzidos a aumentar progressivamente o consumo de eletricidade de tal forma que ao fim de certo prazo essa política teria resultados financeiros altamente compensadores, embora dessem prejuízo as operações iniciais. Previa-se que, depois de determinado número de anos, realizado o programa de expansão das instalações elétricas, e tendo passado tempo suficiente para que as tarifas reduzidas produzissem seu efeito estimulante sobre os consumidores, começasse então a haver uma receita adequada. Usando as expressões de LILIENTHAL:

Aquilo que se mostrou ser um bom princípio de negócios para HENRY FORD, ao fixar o preço de seus primeiros automóveis, aquilo que constituía um bom processo no campo da produção em massa em geral, deveria ser bom também para o negócio de eletricidade. (13)

O princípio da produção em massa presta-se extremamente bem à aplicação na indústria de energia hidrelétrica, pois havendo volume de água e altura suficientes, o custo adicional para aumento da produção é insignificante. Todavia, no caso da T.V.A., não bastava aumentar a produção com reduzida despesa, mas para obter o resultado desejado, que era a intensificação de consumo, tornava-se necessário que a T.V.A. detivesse também o controle do preço cobrado aos consumidores, pois seria inútil vender barato na fonte de produção e deixar que o distribuidor fixasse os preços de varejo tipicamente, entre os programas de eletricidade, navegação e controle de cheias.

(13) D. E. LILIENTHAL, *op. cit.* p. 22.

a seu bel prazer — que era, precisamente, o que a Alabama Power Co. vinha fazendo até então e que se visava a combater. Por esta razão, a T.V.A., em todos os seus contratos de distribuição, reservou-se o direito de determinar o preço para o consumidor, fazendo certo, assim, que esses preços de fato representariam uma “tarifa de estímulo”.

Naturalmente, para as companhias particulares, se a “medida padrão” já era má, pior ainda a “tarifa de estímulo”. Reagiram prontamente contra a T.V.A., perante a justiça, nos termos já descritos, e também fora dos tribunais, alegando que as tarifas não cobriam as despesas, e que a T.V.A. estaria subvencionando um grupo de consumidores à custa do contribuinte em geral.

Como resultado de toda essa agitação, a alteração da lei, efetuada em 1935, incluiu um dispositivo determinando que tão cedo quanto possível o setor de eletricidade deveria tornar-se financeiramente auto-suficiente e capaz de amortizar os investimentos feitos. Nessas condições, a energia deveria ser vendida por preço que produzisse uma receita bruta superior ao custo de produção. Ademais, a T.V.A. teria que apresentar anualmente um relatório de custo total da energia produzida. Este dispositivo impôs à Junta Diretora a necessidade de estabelecer qual a parcela do custo de suas instalações e das despesas de operação que cabia ao setor energia elétrica.

APROPRIAÇÃO DO CUSTO INDIRETO

E' fácil calcular o custo de produção quando uma organização se destina a produzir um só artigo, ou quando produtos diferentes exigem equipamento e materiais diferentes, tornando-se, assim, possível identificar praticamente todos os gastos pertinentes diretamente a cada artigo; em tais casos, restará apenas a divisão das despesas gerais, que não apresenta grandes dificuldades. Mas a questão se torna muito complexa num programa de objetivo múltiplo, como a T.V.A., em que o grosso das instalações — 19 represas (14) — atende simultaneamente a dois ou três propósitos diferentes.

Nessas instalações, partes há que se destinam exclusivamente a um ou outro dos três objetivos; o que custarem representa o custo direto do respectivo programa. O restante do dispêndio com as instalações não pode ser prontamente identificado como relativo a tal ou qual atividade, dizendo respeito, conjuntamente, aos três objetivos. E' o custo indireto, que precisa ser apropriado a fim de que se possa afinal determinar qual a parcela do custo total das instalações que deve ser debitada a cada um dos diferentes programas.

Eis o problema que, por força das alterações da lei, efetuadas em 1935, tiveram que enfrentar os diretores da T.V.A.; levaram três anos para resolvê-lo, pois só em 1938 apresentou a autarquia o primeiro relatório sobre o custo da energia elétrica.

Existem várias teorias a respeito da apropriação do custo indireto; a T.V.A., após prolongados estudos, adotou a teoria do “gasto alternativo

(14) T.V.A., Relatório Anual, 1953 — A 17.

justificável". Resumidamente, consiste esta teoria em traçar-se para cada um dos três objetivos um plano separado (alternativo), de que resultem, para o respectivo objetivo, benefícios iguais aos que são produzidos pela reprêsa de múltiplo propósito, efetivamente construída. O custo proporcional de cada um desses projetos alternativos determinará a percentagem segundo a qual será feita a apropriação do custo indireto da obra real. E' preciso notar, todavia, que o custo de um plano alternativo não pode exceder os benefícios que deve produzir, pois que do contrário o dispêndio não seria justificável; por isto, ocorrendo tal hipótese, o custo do projeto alternativo, para fins de aplicação da teoria, será considerado igual ao valor dos benefícios previstos.

E' desnecessário dizer que êsse sistema é trabalhosíssimo e não é perfeito, deixando ainda margem para muito arbítrio, como, por exemplo, na avaliação dos benefícios correspondentes a cada um dos projetos.

A aplicação da teoria do gasto alternativo justificável, na determinação do custo proporcional de uma reprêsa que sirva simultâneamente a contrôlle de cheias, navegação e energia elétrica, enseja as seguintes operações:

Em primeiro lugar, determina-se o custo direto (a usina elétrica, para o programa de eletricidade; as comportas, para a navegação; as válvulas e registros de saída de água, para a regulação da vazão; e assim por diante). Entretanto, não se pode considerar todo o custo de uma comporta como um custo direto do programa de navegação, porquanto se essa comporta fôr suprimida, será necessário substituí-la por alguma coisa para cobrir o vão que deixaria; conseqüentemente, o custo direto da comporta é o que ela custou menos o que seria preciso gastar para construir a porção de dique que ficaria em seu lugar. O mesmo se aplica às válvulas de contrôlle de água e aos condutores de água para as turbinas da usina elétrica. O custo indireto da reprêsa é a diferença entre seu custo total e a soma dos custos diretos, assim computados.

A segunda operação é estimar o custo de um projeto alternativo para cada um dos programas, que lhes traga benefícios iguais aos produzidos pela reprêsa de múltiplo propósito, não perdendo de vista que a despesa alternativa precisa ser justificada em face dos benefícios que deverá produzir.

Em terceiro lugar, deduzem-se dos respectivos planos alternativos os custos diretos de cada programa, na instalação real, os quais já são conhecidos. O resultado dessa subtração é o gasto alternativo justificável remanescente, para cada objetivo separado.

Constitui princípio fundamental da teoria que os custos indiretos da obra de múltiplo propósito estão na mesma proporção dos gastos alternativos justificáveis remanescentes. Assim sendo, bastará agora estabelecer a relação percentual entre os diversos programas na soma desses gastos alternativos remanescentes e aplicar essa mesma percentagem aos custos indiretos reais; com isto ficará determinada a parcela do custo indireto da obra construída atribuível a cada um dos programas que dela se utilizam.

Nesse ponto, pois, já se conhecem tanto os custos diretos como a parte do custo indireto atribuível a cada uma das atividades; somando as duas parcelas e relacionando-as em base percentual, saberemos qual a percentagem segundo a qual deverá ser feita a apropriação do custo total da obra, respec-

Em 1953, a apropriação do custo indireto de estrutura, conservação e depreciação, feita na base da apropriação dos investimentos comuns, correspondeu à seguinte percentagem: (15)

Energia elétrica	42%
Navegação	27%
Contrôle de cheias	31%

O primeiro relatório sobre o custo indireto, apresentado em 1938, atribua aproximadamente 40% a energia elétrica, 35% a navegação e 25% a controle de cheias. Desde então não tem havido muita variação com respeito à eletricidade. A virtual inversão de posições entre a navegação e o controle de cheias explica-se pelo fato de ser a apropriação do custo indireto feita com base na totalidade das instalações existentes e de servirem as represas e demais obras construídas nos últimos anos, em sua grande maioria, tão somente aos programas de eletricidade e controle de cheias.

Um aspecto interessante de observar é que todo esse complicado processo de apropriação de custo não tem tido o menor efeito sobre a política de preços — a tarifa de consumo residencial continua sendo a mesma de 1933; isto demonstra que os cálculos feitos naquela época, para as primeiras vendas de energia, da Represa Wilson, foram executados com muita segurança e descortino, muito embora os processos empregados nem de longe fossem comparáveis aos atuais em complexidade.

ATIVIDADES DO PROGRAMA DE ENERGIA ELÉTRICA

A lei exige que a T.V.A. dê preferência, na distribuição de energia, a entidades públicas e a zonas rurais, e esta norma foi sempre obedecida. Desde a conclusão de sua primeira linha de transmissão, tem a T.V.A. contratado a venda de energia com empresas pertencentes ao poder público; quando houvesse uma empresa particular fornecendo luz a alguma cidade, a T.V.A. proporcionava ajuda financeira à municipalidade, a fim de que esta pudesse adquirir as instalações da empresa particular. Ao mesmo tempo, colaborava a T.V.A. na organização de cooperativas rurais para a distribuição de energia elétrica aos fazendeiros. Às vezes, no princípio, quando não fosse possível desde logo formar cooperativas, a T.V.A. construía redes de distribuição e vendia diretamente aos consumidores rurais. Já em 1940 todo o vale do Tennessee era servido pela T.V.A. Em 1954, a distribuição estava sendo feita por 148 cooperativas e municipalidades, que atendiam a 1.350.000 fregueses (dos quais cerca de 1 milhão residenciais), consumindo 12,1 bilhões de kwh, ou seja, três e meia vezes o consumo de 1945. (16)

A política de preços baixos, que desde o princípio norteou a atuação da T.V.A., deu grande resultado. Em 1933, tanto no vale do Tennessee como no resto dos Estados Unidos, o consumo doméstico anual era de 600 kwh; (17)

(15) T.V.A. Relatório Anual, 1953 — A 8.

(16) T.V.A. Power, 1954-55, pp. 6-8 e 9.

(17) T.V.A., Relatório Anual, 1951, p. 35.

em 1952, a média nacional aumentara para 2.091 kwh, ao passo que na região da T.V.A. atingira 3.907 kwh. Vemos, assim, que o consumo de eletricidade no vale do Tennessee alcançou quase o dôbro da média nacional, o que por certo representa uma vitória da "tarifa de estímulo", pois o quilowatt-hora da T.V.A. custava menos da metade do preço médio pago pelo consumidor no resto do país, a saber 1.35 cents contra 2.78 cents. (18)

Também o fornecimento de eletricidade para as fazendas tomou um impulso extraordinário; com efeito, enquanto que em 1933 só 3% das fazendas dispunham de energia elétrica, em 1953 atingia 90% o número das que estavam servidas de eletricidade. (19)

Mas não é somente a municipalidades e cooperativas que a T.V.A. vende energia; supre também indústrias privadas, órgãos do govêrno federal e emprêsas elétricas particulares.

A T.V.A. trabalha com quatro classes de energia. Em primeiro lugar, a energia firme, ou continua, que está permanentemente à disposição do freguês. Depois há uma classe de energia, cujo fornecimento pode ser interrompido por determinados períodos, fixados no contrato. Em seguida, vem a energia chamada "secundária"; o fornecimento desta é assegurado durante uma certa parcela (geralmente 75%) de determinado período de tempo, que costuma ser de 10 anos, ficando a critério do fornecedor a distribuição do suprimento, dentro do período global. Finalmente, uma outra classe de energia é a que é produzida como resultado de uma emergência que obrigue a descargas imprevistas. Essa energia é vendida na hora, e sem qualquer garantia; por isto, não tem quase serventia, exceto, ocasionalmente, para venda ou permuta com outras emprêsas elétricas. Evidentemente, é a energia firme que obtém o preço mais elevado, sendo, aliás, o único tipo de energia para o qual a T.V.A. tem tarifas.

Em 1953, a T.V.A. produziu 23,7 bilhões de kwh, dos quais 13,9 bilhões pelas usinas hidrelétricas e 9,8 bilhões pelas usinas térmicas. Isto, porém, ainda não foi suficiente para atender a todos os contratos de fornecimento; tanto assim que teve de comprar, de outras emprêsas, 3,6 bilhões de kwh, de modo que a energia total, distribuída pela T.V.A., foi de 27,3 bilhões de kwh. (20)

O setor de energia elétrica da T.V.A. teve nos últimos anos uma expansão enorme, fora de qualquer proporção com o desenvolvimento normal da região. Um dos motivos é a crescente necessidade de energia para empreendimentos de defesa nacional, especialmente as usinas da Comissão de Energia Atômica, em Oak Ridge, Tennessee (perto de Knoxville, sede da T.V.A.), e Paducah, no Estado de Kentucky. Outra razão é a virtual duplicação da área geográfica coberta pela rede de distribuição da T.V.A., pois enquanto que a bacia do Tennessee ocupa aproximadamente 100.000 quilômetros quadrados, a área hoje servida pela T.V.A. é de cerca de

(18) T.V.A., Relatório Anual, 1952, pp. 28-29.

(19) T.V.A., Relatório Anual, 1953, p. 25.

(20) T.V.A., Relatório Anual, 1953, p. 22.

200.000 quilômetros quadrados. Como resultado, já em 1954 a potência instalada era de mais de 6,5 milhões de kw, e atualmente é de cerca de 10 milhões de kw. (21) Por outro lado, o consumo da área servida pela T.V.A., o qual, como vimos, foi de 27,3 bilhões de kwh em 1953, deverá atingir 59,2 bilhões de kwh no corrente ano. (22)

Para realizar essa expansão, a T.V.A. se tem valido mais e mais de usinas termelétricas, porque as possibilidades de ampliação do sistema hidrelétrico estão quase esgotadas.

As usinas térmicas constituem, pois, um fator de relevância no problema da energia elétrica da T.V.A. E' preciso integrar as usinas hidro e termelétricas para que o sistema possa funcionar com a máxima eficiência. A razão é que a coordenação dessas duas fontes de eletricidade aumenta a produção de energia firme, que é, como vimos, a de primeira classe. Não se pode confiar exclusivamente na energia hidrelétrica, porque a produção depende não tanto dos geradores, mas da água disponível para acioná-los. E' sabido que de quando em quando sobrevem um ano de sêca, que determina uma redução na produção de energia. Como a energia contínua não pode faltar — ao menos, havendo noção de responsabilidade por parte da empresa que contrata o fornecimento — vê-se logo que um sistema baseado exclusivamente em usinas hidrelétricas não pode comprometer-se a fornecer uma quantidade superior ao mínimo que possa ser produzido em um ano de sêca. Uma usina térmica auxiliar resolverá essa dificuldade; fazendo-a funcionar quando houver escassez de água, fica o sistema em condições de garantir uma produção maior de energia contínua.

Num bom sistema elétrico geralmente é de 60% o fator de carga (a proporção entre o consumo de energia em um determinado periodo de tempo e a demanda máxima em qualquer momento durante êsse mesmo periodo). Se o sistema consistir somente de uma usina termelétrica, esta ficará trabalhando quase sempre a 60% de sua capacidade, mas tem que estar constantemente preparada para atender à carga máxima. Um sistema termelétrico isolado é, por isto, pouco econômico, pois que mesmo desligando alguns dos geradores nas horas de pouca demanda, é preciso gastar combustível para manter pressão nas caldeiras, a fim de poder atender à hora de ponta. Evidentemente, o meio de obter maior proveito de uma usina térmica é fazê-la funcionar continuamente, a tôda capacidade. Por outro lado, não custa quase nada ligar e desligar uma usina hidrelétrica; uma turbina pode ser posta em movimento instantaneamente, e além disso, quando é desligada, não há perda de combustível porque a água fica na reprêsa para uso posterior. Conseqüentemente a melhor solução para um sistema elétrico é dispor êle de uma usina térmica, que trabalhe continuamente, a plena capacidade, em coordenação com uma usina hidrelétrica, encarregada de regular a produção para atender aos periodos diários de maior consumo de energia. Naturalmente, em épocas de grande abundância de água, quando o sistema hidrelétrico seja capaz de atender sozinho ao consumo total, não se fará funcionar a usina térmica.

(21) T.V.A. Power 1954-55, pp. 4-14.

(22) Idem — p. 11.

EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE "MEDIDA PADRÃO"

A "tarifa de estímulo" inegavelmente produziu o desejado resultado de fazer com que as empresas de eletricidade particulares baixassem suas tarifas. Fizeram-no — e ainda o estão fazendo — não tanto devido à concorrência direta da T.V.A., aliás, insignificante, no momento, porquanto a T.V.A. não consegue sequer atender à sua própria freguesia sem comprar energia de terceiros. Fazem-no principalmente movidas pelo receio de que, se continuarem com preços exagerados, o governo possa ser tentado a criar outra T.V.A. Sob este aspecto, a "medida padrão" sem dúvida tem tido efeito salutar.

O conceito primitivo da "medida padrão", que seria o modelo para todo o país, muito cedo teve de ser abandonado, porque compreendeu-se que cada usina trabalha sob condições especiais e próprias, e que é impossível fazer uma comparação, em termos absolutos, entre duas organizações. Aliás, é muito interessante confrontar dois pronunciamentos de DAVID LILIENTHAL, que durante tantos anos foi diretor e presidente da T.V.A.

Em 1933, dizia êle:

Reconhece-se por toda a parte que a regulamentação das comissões estaduais não tem sido inteiramente adequada para proteger o interesse público. E assim, para suplementar essa regulamentação, o Congresso criou, em escala limitada, um instrumento de opinião pública. Esta operação pública destina-se a servir como uma medida padrão para aquilatar a justeza das tarifas elétricas. (23)

Em 1944, escreveu o seguinte:

Não se pretendia que os preços constantes da tarifa da T.V.A. constituíssem um padrão absoluto que indicasse precisamente quanto deveria ser cobrado pela eletricidade em todo e qualquer ponto do país... O exemplo deste vale representa uma medida padrão num sentido muito mais importante. Demonstrou-se aqui, em benefício tanto dos consumidores como das empresas, que reduções drásticas nos preços da eletricidade resultam numa procura, nunca imaginada, de mais e mais eletricidade nas residências e nas fazendas. (24)

Este conceito modificado da "medida padrão" é inteiramente aceitável, porque é alicerçado na experiência. A T.V.A. provou que tarifas baixas são viáveis e, afinal, lucrativas. Com efeito, até 1938 a T.V.A. não conseguia cobrir as despesas, mas a receita de 1939, por si só, foi bastante para compensar todos os prejuízos anteriores, e a renda líquida produzida pelo setor de energia elétrica tem aumentado progressivamente. As empresas particulares que acompanharam a T.V.A. também verificaram que o incremento

(23) In J. S. RANSMEIER, *The Tennessee Valley Authority*, 1942, p. 159.

(24) D. E. LILIENTHAL, *op. cit.* p. 22.

da procura compensa o prejuízo inicial decorrente da redução de preços. Além disso, não se devem esquecer os benefícios diretos que as tarifas baixas trazem para o consumidor, e igualmente importante é o benefício indireto produzido para o país — e, assim, para o contribuinte — pois aumento de consumo de eletricidade significa aquisição de aparelhos elétricos para a casa, maquinarias para as fazendas, aumento de produção — em suma, um estímulo para toda a economia nacional.

CRÍTICAS AO PROGRAMA DE ENERGIA ELÉTRICA DA T.V.A.

Os adversários da T.V.A. constituem dois grupos principais: em primeiro lugar, as empresas privadas de eletricidade, i.e., os concorrentes, e, em segundo lugar, aqueles cidadãos que consideram má orientação política invadir o governo um campo tradicionalmente reservado à iniciativa privada. Um dos expoentes máximos deste último grupo é o Sr. HERBERT HOOVER, que não mudou de idéia desde quando, em 1931, vetou uma lei relativa à exploração de força elétrica pelo poder público, pois ainda em abril de 1953 pronunciava um discurso, do qual merecem ser destacadas as seguintes recomendações: Primeira, que não mais se fizessem dotações orçamentárias para construção de usinas térmicas ou de represas destinadas exclusivamente à produção de energia elétrica. Dizia ele que quando tais obras se justificassem, a iniciativa privada as construiria e sobre elas pagaria impostos. Segunda, que não se concedessem verbas orçamentárias para instalações de finalidade múltipla, a não ser que a energia por elas produzida fosse entregue, para distribuição, a empresas particulares, Estados, Municípios ou organizações regionais criadas pelos Estados. (25)

A primeira recomendação tornava a reavivar a discussão sobre a questão de energia "privada" contra energia "pública", assunto que já parecia definitivamente liquidado, em favor da idéia da energia "pública", conforme se pode ver em DEAN RUSSEL que não obstante atacar vigorosamente a T.V.A., não pôde deixar de reconhecer

Parece não haver dúvida que, no presente momento, a maioria dos americanos que têm manifestado uma opinião sobre o assunto está a favor da T.V.A. — e de mais T.V.As. A situação está bem representada pela opinião de jornalistas e educadores. (26)

Quanto à assertiva de que quando a construção de usinas elétricas se justificasse, ela seria empreendida pelas empresas particulares, esquece seu autor que uma das principais razões que levaram o governo a entrar no terreno da produção de energia elétrica foi, precisamente, a deficiência do serviço prestado pelas empresas particulares. Além disso, quando se tratar de órgãos governamentais com grande consumo de eletricidade, como a Comissão de Energia Atômica, se a força tivesse que ser fornecida por empresas particulares, é provável que o governo teria de entrar, em parte ao menos, com os re-

(25) The New York Times, 12-4-1953 — p. 1.

(26) DEAN RUSSELL, *The T.V.A. Idea*, 1949 — p. 87.

curtos necessários à construção das usinas, como o fez durante a guerra, ao exigir a expansão da produção industrial. Relativamente à segunda recomendação, parece que não afetaria muito a T.V.A., cujos principais fregueses são municipalidades e órgãos do governo federal. E quanto às sobras, também pouco pareceria razoável que a T.V.A. deixasse de vendê-las diretamente a fregueses particulares, pois se fôsse entregar essa energia a empresas privadas, para distribuição, o resultado seria que estas passariam a ter lucros à custa de um investimento público.

Os argumentos das empresas particulares de eletricidade contra a T.V.A. são principalmente os seguintes: que o custo das instalações utilizadas na produção de energia elétrica não está calculado corretamente, porque nele não se computaram nem os juros durante a construção nem os prêmios do seguro de acidentes no trabalho, relativos ao mesmo período; que a apropriação do custo indireto está errada, debitando-se à energia elétrica uma quota muito pequena; que a T.V.A. não paga impostos; que não paga juros sobre as verbas concedidas pelo Congresso; que os preços baixos da T.V.A. são o resultado dessas vantagens e que, portanto, representam uma subvenção que a T.V.A. concede a seus consumidores, às expensas dos contribuintes de todo o país; e que, assim, constituindo as tarifas reduzidas uma subvenção, a "medida padrão" é injusta e não tem valor comparativo.

O ponto principal do ataque, naturalmente, é o fato de serem muito baixas as tarifas da T.V.A. Acusam a T.V.A. de proporcionar a seus distribuidores os meios para fazerem concorrência desleal às empresas privadas. Entretanto, é fácil mostrar que os baixos preços cobrados ao consumidor não são uma decorrência dos preços de atacado cobrados pela T.V.A. Com efeito, uma comissão parlamentar de inquérito investigou o caso e chegou à conclusão de que os preços da T.V.A., por quilowatt-hora, eram no máximo um ou dois milésimos de dólar inferiores aos do mercado, ao passo que a diferença entre as tarifas residenciais da T.V.A. e das empresas privadas era tão grande que qualquer idéia de subvenção podia ser desprezada. (27) O verdadeiro segredo dos baixos preços de consumo residencial encontra-se na habilidade com que os distribuidores conduzem suas operações. A redução das tarifas de revenda foi tão maior do que a redução dos preços pelos quais a T.V.A. entrega a energia aos revendedores que se torna puramente acadêmica a discussão sobre a influência, nos preços, da política relativa a juros, impostos e apropriação de custo indireto. (28)

Quanto às empresas particulares, que em geral são, ao mesmo tempo, produtores e distribuidores, é de se crer que sejam capazes de compensar a diferença, para mais, de seus preços de atacado com a ampla margem de lucro que têm na distribuição. Este raciocínio aparentemente é corroborado pelos fatos que se observam na região da T.V.A., pois que muito embora a reação das empresas privadas frente à "tarifa de estímulo" da T.V.A. tivesse sido uma violenta redução de preços, continuam elas ganhando dinheiro, após 20

(27) *The Power Industry and Public Interest*, 20th Century Fund, 1944, p. 187.

(28) J. S. RANSMEIER, *op. cit.* p. 152.

anos. Outro fato que mostra não ser a tarifa da T.V.A. responsável pelos baixos preços de distribuição é que, nos últimos anos, 48 dentre os 148 distribuidores puderam reduzir ainda mais suas tarifas de consumo residencial, de modo que os preços passaram a ser inferiores aos da tarifa-base constante do contrato com a T.V.A. Isto quer dizer que, mesmo se a T.V.A. elevasse seus preços na usina, esses distribuidores, ainda assim, teriam uma certa margem que lhes permitiria manterem-se nos limites da tarifa básica estabelecida em 1933.

Quanto ao método de calcular a apropriação do custo indireto, não há como fazer uma divisão absolutamente precisa. As empresas privadas, como é natural, gostariam de ver debitado à conta de energia elétrica o máximo possível; por outro lado, um autor de responsabilidade, como o é RANSMEIER, é de opinião que somente o custo direto deveria ser debitado. (29) Em vista disso, a T.V.A. parece ter adotado pelo menos um meio termo razoável.

A T.V.A. goza de isenção de impostos, mas por acordo com os diversos Estados, em cujas jurisdições opera, faz a esses Estados, em substituição aos impostos, certos pagamentos, cujo montante (5% da receita bruta, excluídas as vendas a entidades federais) (30) não se afasta muito do que as empresas particulares pagam em impostos verdadeiros. Entretanto, estas pagam também impostos federais, e por isto, sem dúvida alguma, assiste-lhes razão ao alegarem que a T.V.A. é um concorrente privilegiado. A T.V.A. também não paga juros, exceto sobre os títulos que emite, mas estes representam apenas uma fração mínima do investimento total; nestas condições, é um fato incontestável que uma parcela dos impostos pagos pelos contribuintes de todo o país reverte em benefício dos fregueses da T.V.A. Todavia, é preciso notar que a lei reguladora das autarquias, promulgada em 1948 (Government Corporations Act), estabeleceu uma escala, segundo a qual todos os investimentos da T.V.A., relativos à energia elétrica, devem ser amortizados em 40 anos, fixando-se importâncias mínimas pagáveis em cada período de 10 anos. Até 1954, a T.V.A. já havia amortizado 101 milhões de dólares. (31) Isto leva a crer que o contribuinte acabará reembolsado do dinheiro que aplicou na T.V.A.; depois de amortizado o capital, a renda líquida que passar a ser auferida deverá compensar fartamente a ausência, nos anos anteriores, de juros, impostos federais e prêmios de acidentes no trabalho durante a construção, bem como as alegadas baixas avaliações das instalações da Represa Wilson.

Finalmente, os críticos da T.V.A. afirmam que apesar da grande inversão de capital e da enorme quantidade de energia que é vendida, o rendimento auferido é ínfimo. Todavia, não parece que essa crítica seja procedente, pois em 1952, por exemplo, a renda líquida das operações elétricas representou 4,7% do investimento médio nas instalações de capital, depois de deduzidos os pagamentos feitos em lugar de impostos, bem como considerá-

(29) *Idem*, p. 393.

(30) T.V.A. Power 1954-55, p. 17.

(31) T.V.A. Power, p. 18.

veis depreciações. (32) Ademais, é preciso não esquecer que a T.V.A. não é uma empresa de eletricidade, mas uma organização que tem um vasto programa, entre cujos setores mais importantes conta-se, como se viu, o controle de cheias. Grande parte das principais fontes de eletricidade — as represas de finalidade múltipla — tem que funcionar sem prejuízo da eficiência do controle de cheias. Isto significa uma constante e inevitável perda de energia, pois há um conflito de interesses entre os dois objetivos: o controle de cheias exige que os reservatórios mantenham o nível mais baixo possível, sendo mesmo ideal que estivessem completamente vazios, ao passo que, do ponto de vista do programa de energia elétrica, conviria que estivessem sempre cheios. Assim, para que haja suficiente margem de segurança para o controle das cheias, desperdiçam-se todos os anos grandes quantidades de água. Se fossem levados em consideração somente os interesses da produção de energia, essa água seria poupada, e com isso é bem possível que não só a produção como também a renda viessem a acusar um incremento apreciável.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

A) Organização

Convencido de que não seria possível realizar, pelos órgãos regulares do governo, o plano de grande envergadura que havia concebido para a recuperação e o aproveitamento das riquezas naturais do vale do rio Tennessee, o Presidente ROOSEVELT, na mensagem ao Congresso em que delineava seu projeto, pedia a criação de uma "autarquia revestida do poder inerente ao governo, mas possuindo a flexibilidade e a iniciativa de uma empresa particular." (33)

O Congresso não discrepou dessa maneira de pensar, e ao votar a lei que criou a T.V.A. concedeu a essa organização uma grande autonomia administrativa. Determinou a lei que o controle da entidade fosse exercido por uma junta composta de três diretores, nomeados pelo Presidente da República, mediante aprovação do Senado. O mandato dos diretores é de 9 anos, sendo que, porém, dos primeiros três diretores, um teve 6 anos e outro 3 anos de mandato, para que a renovação não fosse simultânea. Os diretores podem ser demitidos por uma resolução conjunta das duas Casas do Congresso. Apesar do mandato a termo, porém, tem o Presidente o poder de demitir os diretores a qualquer tempo, conforme decidiram os tribunais, num caso concreto da própria T.V.A., em que foi estabelecida a doutrina até hoje vigente, sobre o assunto, no direito administrativo americano. (34)

(32) T.V.A. Relatório Anual, 1952, p. 26. Os resultados de 1953 não foram tão favoráveis devido à seca que reduziu de muito a disponibilidade de água; a renda líquida foi de somente 2,7%, a mais baixa desde 1942, outro ano de escassez de água. (T.V.A., Relatório Anual, 1953, p. 23). Em 1954, a renda líquida foi de 3,2%, sendo de 4% o rendimento médio dos primeiros 21 anos de atividade da autarquia. (T.V.A. Power 1954-55 p. 16).

(33) In PRITCHETT, *op. cit.*, p. 222.

(34) MORGAN v. T.V.A., 28 F. Supp. 732 (1939); MORGAN v. T.V.A., 115 Fed. (2nd) 990 (1940).

Para fins de informação e controle, é a T.V.A. obrigada a elaborar um relatório anual e submetê-lo ao Presidente da República, bem como à Câmara de Representantes e ao Senado.

O Congresso não possui, ordinariamente, controles diretos sobre a T.V.A., e nem os deve possuir, pois isto constituiria uma interferência indébita em um órgão do Executivo. É de notar, entretanto, que em casos excepcionais o Congresso pode exercer controle direto, a saber, por meio de inquérito parlamentar, de que, aliás, como vimos, a T.V.A. já foi objeto, certa vez.

Normalmente, porém, o controle do Congresso se exerce de maneira indireta. É que, por um lado, detém o poder de modificar a lei, se o achar necessário; de outro lado, representa o orçamento federal um elemento muito positivo de controle sobre entidades que, como a T.V.A., dependem de financiamento. Com efeito, podendo reduzir ou mesmo denegar a concessão de suprimentos vitais, dispõe o Congresso, sem dúvida, de um instrumento de controle muito eficaz.

Finalmente, há a ação do Controlador Geral, órgão de fins semelhantes ao do nosso Tribunal de Contas. A T.V.A. teve grandes dificuldades com o Controlador Geral, principalmente porque este exigia que em suas compras e despesas a autarquia obedecesse rigorosamente à legislação em vigor para a administração pública federal. Alegava a T.V.A. que sua lei específica não impunha essa subordinação e que se tivesse de agir pedita por tôdas as restrições a que estão sujeitas as repartições comuns, perderia a flexibilidade administrativa e de nada valeria ter sido constituída sob a forma de autarquia. A pendência só foi resolvida em 1941, pela inserção, na lei da T.V.A., de uma cláusula estabelecendo expressamente que o poder da autarquia para autorizar despesas só ficaria limitado pelas restrições porventura existentes na própria lei.

Após terem tentado, durante algum tempo, administrar a autarquia em conjunto, no que não foram bem sucedidos, resolveram os diretores dividir as tarefas executivas, cabendo, a um, a parte relativa à construção e controle de enchentes, a outro, o setor de eletricidade, e ao terceiro, o setor de agricultura e produtos químicos. Ao presidente da Junta Diretora coube o encargo adicional de acumular, com o seu setor — construções — as funções auxiliares de contabilidade, pessoal, material, etc.

Verificou-se logo que essas funções acessórias eram por demais vultosas para poderem ser atendidas, secundariamente, pelo atarefadíssimo encarregado de um dos setores mais importantes da organização. Aliás, já então se começava a notar que a divisão de atribuições entre os diretores não estava dando o resultado esperado, porque, em lugar de se dedicarem eles a traçar as políticas gerais e a encarar os problemas em seu conjunto, mostraram tendência para a especialização e preocupação exclusiva com seu próprio setor.

Decidiram, então, os diretores criar a Divisão de Coordenação, cuja função seria estabelecer ligação entre os diversos setores, transmitir e interpretar as políticas adotadas pela Junta Diretora e, principalmente, servir como órgão administrativo central, ficando com as atividades de administração geral, pessoal, contabilidade, etc. Nesta última parte, a medida produziu resultado, mas

quanto à coordenação e ligação pouca diferença se notou, porque os diretores não haviam delegado à Divisão de Coordenação poder de controle, e não pareciam estar muito dispostos a abrir mão de qualquer parcela de autoridade.

A situação administrativa agravou-se ainda mais devido a sucessivos desentendimentos entre os diretores, ou melhor, entre o presidente da Junta, ARTHUR MORGAN, de um lado, e os outros dois diretores, HARCOURT MORGAN e DAVID LILIENTHAL, de outro. Em 1935 foi realizado um levantamento administrativo na T.V.A., pelo Professor MARSHALL DIMOCK, tendo este preconizado o remédio para a situação, baseado em sãos princípios de organização. Disse DIMOCK que

... a Junta Diretora deve ser a unidade que estabelece a política e, embora exercendo completa vigilância e detendo o controle final sobre a administração, não deve interferir nos detalhes administrativos. Assim sendo, verifica-se flagrante necessidade de ter a autarquia um gerente geral, a quem se confira o controle administrativo integral sobre cada fase da atividade da organização. (35)

A diretoria acabou convencida dessa necessidade, sobretudo em vista das crescentes divergências, atribuíveis principalmente à personalidade de ARTHUR MORGAN, de quem ROOSEVELT disse ser incapaz, por temperamento, de exercer autoridade dividida. Aliás, ARTHUR MORGAN, com sua obstinação, acabou criando um caso com o próprio Presidente ROOSEVELT, que não obstante sua gratidão pelos inestimáveis serviços prestados por aquele eminente cidadão, não teve outro recurso senão demiti-lo, em 1938.

Mas, para a administração da T.V.A., do ponto de vista da organização, o mais importante foi a criação, afinal, em 1936, do cargo de Gerente Geral, suprimindo-se a Divisão de Coordenação. De então para cá, naturalmente, ocorreram numerosas modificações na organização, causadas pela evolução natural e pelo aperfeiçoamento do sistema, mas o esquema básico permanece inalterado: a Junta Diretora, que determina a política e a orientação a seguir; o Gerente Geral, responsável pela execução das decisões tomadas pela Junta Diretora.

De acordo com o "Boletim de Organização", em vigor a partir de 6-12-53, o quadro de organização é o seguinte: 1. *Junta Diretora*, composta de 3 diretores, que enfeixa todos os poderes da administração, os quais, em grande parte, delegou ao Gerente Geral. Junto à diretoria há um Consultor Geral, que é também o Secretário da Junta. 2. *Gerente Geral*, que é o principal dirigente administrativo. A ele compete a ligação entre a Junta e os órgãos de execução, sendo responsável pela execução dos programas, políticas e decisões emanadas da Junta.

O Gabinete do Gerente Geral compreende, entre outros, os seguintes assessores:

a) de *orçamento*, que elaboram o orçamento e mantêm contato com o Bureau do Orçamento;

(35) In PRITCHETT, op. cit. p. 163.

b) de *economia*, que analisam condições e acontecimentos que possam ter repercussão de natureza econômica ou social nos programas da T.V.A.;

c) de *informações*;

d) representante em Washington, perante os órgãos do governo federal.

3. As demais atividades de assessoramento são desempenhadas pelas seguintes 5 divisões:

a) *Divisão do Pessoal*, a qual adiante se estudará em maior detalhe;

b) *Divisão Jurídica*, que cuida de todos os assuntos legais de interesse da T.V.A.;

c) *Divisão Financeira*, que aconselha e auxilia na elaboração, administração e avaliação das políticas relativas a finanças, contabilidade e verificação de contas;

d) *Divisão de Bens Imóveis e Abastecimento*, que cuida das políticas relativas à aquisição e disposição de propriedades imóveis; da organização de serviços de transportes e de escritório, bem como da análise dos métodos de trabalho de escritório;

e) *Divisão de Material*, que tem a seu cargo as políticas relativas à compra, entrega, transferência e aplicação de equipamentos, materiais, abastecimentos e serviços, exceto serviços de natureza pessoal.

4. Os órgãos de linha são os seguintes:

a) *Departamento de Engenharia*, que elabora, recomenda e executa um plano integrado para o controle das águas do rio Tennessee e seus tributários; executa todas as construções pertinentes a represas, comportas e usinas elétricas, e incumbe-se das demais obras de engenharia que sejam necessárias;

b) *Departamento de Energia Elétrica*, que formula, recomenda e executa os planos, políticas e programas relativos à geração, transmissão e utilização de energia elétrica;

c) *Departamento de Engenharia Química*, que cuida da elaboração e execução dos planos de pesquisa para o incremento do aproveitamento dos recursos naturais de agricultura, minérios e florestas; projeta e administra fábricas de produtos químicos;

d) *Divisão de Silvicultura*, que formula, recomenda e executa programas de proteção e fomento das matas, da caça e da pesca;

e) *Divisão de Saúde e Segurança*, que recomenda e executa planos relativos à saúde e à segurança dos empregados e do público atingidos pelas atividades da T.V.A.;

f) *Divisão de Navegação e Controle Local de Cheias*, que recomenda e executa políticas tendentes à utilização eficaz do sistema do rio Tennessee para fins de navegação, bem como estuda os problemas locais de enchentes e ajuda os respectivos governos a resolvê-los;

g) *Divisão de Terras*, que elabora, recomenda e executa políticas relativas à administração das propriedades adquiridas pela autarquia para construção dos reservatórios, inclusive tendo em vista a migração de famílias ocupantes de terras inundadas e marginais; habitação e alimentação de empregados; combate aos mosquitos propagadores da malária. Auxilia nos esforços para uma melhor compreensão dos programas e atividades da T.V.A.

B) *Pessoal*

Num empreendimento como a T.V.A., de tamanha magnitude e de propósitos tão diversificados, a eficiência da administração de pessoal constitui condição fundamental para o bom funcionamento da organização. Attingir tal objetivo tem sido preocupação constante dos dirigentes da autarquia e é justo reconhecer que dos esforços envidados resultou um dos mais aperfeiçoados sistemas de pessoal de que há notícia.

O estatuto legal da T.V.A. outorgou à Junta Diretora grande amplitude de poderes com relação ao pessoal. Deu-lhe competência para nomear e demitir empregados, a seu critério, estipular salários, definir funções, exigir fianças e estabelecer um sistema de organização que permitisse fixar responsabilidades e promover a eficiência. E tudo isto independentemente das leis aplicáveis aos funcionários civis do governo federal dos E.U.A.

A idéia do Congresso, ao libertar a T.V.A. das restrições da legislação do serviço civil, era dar àquela autarquia maior flexibilidade administrativa. Evidentemente, seria absurdo deixar toda a administração de pessoal ao arbítrio exclusivo da diretoria, sem uma norma básica pela qual devesse orientar-se. Tal norma, de fato, foi traçada pelo art. 6.º da lei, o qual determina que para a seleção, nomeação e promoção de dirigentes e funcionários da autarquia não serão permitidas nem levadas em consideração quaisquer qualificações de ordem política, mas que tais nomeações e promoções devem ser feitas unicamente à base do mérito e da eficiência; acrescenta o referido dispositivo que qualquer membro da diretoria, ou funcionário, que infringir o preceito nêle contido deverá ser demitido pelo Presidente dos E.U.A. ou pela diretoria, conforme o caso.

Com isto, ficou a T.V.A. habilitada a implantar o sistema de pessoal que melhor se adaptasse às suas múltiplas atividades. Tal como no serviço público federal, existe para a T.V.A. a obrigação de obedecer aos princípios do mérito, mas com a diferença importantíssima de que na T.V.A. a responsabilidade e a autoridade na administração do sistema do mérito estão totalmente concentradas na Junta Diretora, ao passo que no governo federal há um organismo à parte — a Comissão do Serviço Civil — a controlar em numerosos pontos a atuação do administrador em matéria de pessoal.

Seleção — Uma das atividades de pessoal, por exemplo, em que a T.V.A. se valeu de sua liberdade para introduzir métodos diferentes dos prevalentes no serviço público federal, foi a seleção.

A Divisão do Pessoal organiza o cadastro das pessoas habilitadas para a função vaga e submete ao chefe do setor interessado uma relação dessas pessoas, para que êle faça a escolha, sem qualquer restrição quanto à ordem

da colocação dos candidatos. No governo federal, os administradores só podem nomear um dentre os primeiros três candidatos constantes da lista. Essa exigência ainda é um resquício daquela administração de pessoal negativa, em que o receio do pistolão e do nepotismo excedia a preocupação com a eficiência do serviço.

Na T.V.A. tentou-se algo completamente novo em serviço público: partiu-se do pressuposto de que os dirigentes da T.V.A. não só seriam honestos e competentes, mas ainda que seriam sempre capazes de resistir a quaisquer injunções, quer políticas, quer de família ou amizade, no desempenho de suas funções. Daí a liberdade quase absoluta que lhes foi dada para organizarem e administrarem o sistema de pessoal, à base de mérito e eficiência, cujos padrões a eles próprios caberia estabelecer. (36) Aliás, que o Congresso estava imbuído do desejo de criar algo de novo e grande e de ver essa obra produzir os resultados esperados, ressalta no curiosíssimo dispositivo constante da lei da T.V.A., segundo o qual "todos os membros da Junta Diretora devem ser pessoas que professem ter fé na viabilidade e na sabedoria desta lei". O único requisito que se exige dos diretores é este, de acreditarem na obra que vão realizar; quanto ao mais, abre-se-lhes um grande crédito de confiança.

Para organizar o cadastro e a lista de candidatos habilitados, acima referidos, a Divisão do Pessoal faz o recrutamento e examina e avalia as qualificações dos candidatos. E' da política da T.V.A. preencher as vagas, preferencialmente, por promoção e transferência; havendo candidatos habilitados que já sejam funcionários, a admissão de um estranho se dará somente se suas qualificações forem nitidamente superiores.

O julgamento das qualificações dos candidatos é feito à base de uma análise objetiva de suas habilitações, de seu treinamento, experiência e capacidade potencial, revelados por atestados, trabalhos realizados, referências e outras medidas objetivas. Praticamente não existem, na T.V.A., provas escritas formais de habilitação. Realizam-se provas de desempenho, para certas funções, como dactilógrafo e estenógrafo, e há testes de aptidão e de inteligência, mas exames formais para demonstração de conhecimentos não se usam. Desnecessário é dizer que a seleção é feita em função da definição dos deveres e responsabilidades inerentes ao cargo a ser preenchido.

Treinamento — A política administrativa da T.V.A. tem como postulado o reconhecimento de que o desempenho econômico e eficiente de suas atividades depende essencialmente dos conhecimentos, das habilitações especiais, da competência e do entusiasmo dos empregados. Daí resulta uma grande preocupação com o treinamento do pessoal — tanto subalterno como supervisor — visando aos seguintes objetivos: a) aumentar as qualificações e a eficácia dos empregados, no desempenho de suas funções atuais; b) desenvolver aptidões latentes, de modo que os empregados possam adquirir qualificações que lhes permitam galgar postos mais altos; c) aumentar a versatilidade dos empregados, para que possa haver flexibilidade na atribuição

(36) Conferência pronunciada por HARRY L. CASE, Diretor do Pessoal da T.V.A., na Universidade Estadual da Flórida, em 13-4-53.

de tarefas; d) proporcionar aos empregados maior compreensão das políticas e programas da T.V.A., de modo que seus esforços possam melhor dirigir-se no sentido dos objetivos visados pela instituição. (37)

Na realização dos mais variados programas de treinamento que são levados a efeito no cumprimento dessa política, a T.V.A. age em cooperação com grande número de instituições e órgãos especializados, tais como escolas superiores e universidades estaduais, órgãos das Secretarias Estaduais de Educação e do Ministério da Educação, estabelecimentos estaduais de instrução vocacional, juntas escolares locais, e outros.

A cooperação mais interessante, todavia, é a que se dá entre a administração da T.V.A. e as associações representativas dos empregados. Com efeito, toda vez que os representantes assim o desejarem, organizam-se comissões mistas de treinamento, as quais têm a seu cargo planejar e administrar os programas de treinamento, respeitadas as normas e a orientação constantes dos regulamentos da T.V.A.

As comissões mistas de treinamento são compostas, em partes iguais, de representantes da autarquia e dos empregados. Suas funções, com relação à administração do programa de treinamento, são muito amplas, e compreendem o seguinte: organizar o programa e fixar o número de participantes; estabelecer os padrões para seleção dos participantes; selecionar os participantes, dentre a lista de pessoas qualificadas, fornecidas pela Divisão do Pessoal; executar o programa de treinamento; preparar exames e provas; comunicar à Divisão de Pessoal a relação dos que concluíram proveitosamente o treinamento. (38)

Em primeiro lugar, temos o treinamento que é dispensado a todos os da T.V.A., destacam-se dois tipos que, pela sua importância e pelo seu objetivo específico, merecem atenção especial.

Em primeiro lugar, temos o treinamento que é dispensado a todos os empregados que assumem um cargo, quer se trate de admissão, promoção, transferência ou readmissão. A finalidade principal desse programa é dar ao empregado conhecimentos dos objetivos e políticas da T.V.A. e do setor em que vai trabalhar, e fazer com que o empregado em questão se torne o mais rapidamente possível eficiente no trabalho. Esses programas de treinamento são organizados dentro das divisões, e cada supervisor é responsável pela participação de seus subordinados. O treinamento é levado a efeito durante o expediente, em certas horas para esse fim reservadas. (39)

Em segundo lugar, há o treinamento que se destina a preparar indivíduos para que fiquem habilitados para exercer um determinado cargo, seja por promoção ou admissão. Torna-se necessário iniciar esta espécie de programa sempre que se verificar falta de candidatos qualificados para o preenchimento de uma vaga.

(37) T.V.A., Administrative Code, III Training, 4-1-1944, p. 1.

(38) T.V.A. Interdepartmental Instruction, III Training (Jcint) 29-4-46, pp. 1/3.

(39) T.V.A. Interdepartmental Instruction, III Training (Induction) 23-1-45, pp. 1/3.

Cada setor é responsável pela realização desse treinamento, cabendo-lhe organizar o plano e submetê-lo à Divisão de Pessoal, para aprovação. A duração do período de treinamento, naturalmente, dependerá do conteúdo do programa e do método usado. Este geralmente consiste em experiência direta de trabalho, havendo também instrução oral suplementar, a qual é dada, em parte, no próprio trabalho, e, em parte, em aulas e conferências. Usam-se, também, em certos casos, cursos por correspondência.

O treinamento pode ocupar tempo integral ou parcial. No primeiro caso, os participantes são admitidos para fins de treinamento, em função geralmente classificada um degrau abaixo do cargo a ser preenchido. Concluindo com proveito o período de treinamento, aqueles que não puderam ser imediatamente aproveitados, poderão obter um período de treinamento suplementar; se ao fim desse novo período ainda não houver vaga, serão despedidos. O treinamento em tempo parcial é para empregados que continuam no exercício de seu cargo e voltam a dedicar-se inteiramente às suas funções normais se, terminado o treinamento, não puderem ser transferidos ou promovidos. (40)

Participação dos Empregados — Outro ponto, de importância capital, no sistema da T.V.A., é que se estimula a participação dos empregados na administração de pessoal, por intermédio de representantes por eles eleitos. A lei determina que a T.V.A. pague a seus funcionários os salários dominantes na região. Para estabelecer esses salários, reúnem-se representantes da T.V.A. e dos empregados, para uma "Conferência Anual de Salários", em que é elaborado um contrato coletivo de trabalho, válido por um ano, no qual se regulam as condições de emprêgo, inclusive escala de salários.

Mas não pára aí a atividade conjunta de empregados e administradores. Já mencionamos as comissões mistas de treinamento. Outro instrumento importante nas relações de trabalho são as chamadas comissões de cooperação, constituídas, como as outras, de elementos dos sindicatos operários e da direção da autarquia. Essas comissões são locais; cuidam de questões de informações e segurança dos empregados, economia e eficiência no trabalho, de como evitar o desperdício e melhorar as condições de trabalho. Há mais de 30 dessas comissões de cooperação, que se reúnem geralmente uma vez por mês. Sua atuação é de grande valor, não só pelas decisões de utilidade prática imediata que dela possam advir, mas ainda, e talvez sobretudo, pela forte influência que sobre o moral do grupo exerce o fato de saberem os empregados que suas idéias e opiniões, transmitidas pelos seus representantes, são levadas em consideração e julgadas importantes pela administração. (41)

O estímulo à participação dos empregados, que constitui um dos fatores mais positivos na administração de pessoal, atingiu na T.V.A. um nível muito elevado, em virtude do sistema de sugestões, que funciona por intermédio dessas comissões mistas, fazendo com que os empregados sintam que são parte integrante e viva da empresa. Basta dizer que das 2.356 sugestões

(40) Interdivisional Instruction, T.V.A., III Training (Qualifying), 14-10-48, pp. 1/5.

(41) HARRY L. CASE, op. cit.

apresentadas num período de seis anos (1943 a 1948) houve uma aceitação de 85%. (42) Só no ano de 1947 foram feitas 13 sugestões em cada grupo de 100 empregados. Em 1953, houve 780 sugestões, com índice de aproveitamento de 72%. (43)

A espinha dorsal da administração de pessoal na T.V.A. é o trabalho de equipe. Foi este o fator que motivou a instituição das comissões de cooperação, e os empregados estão perfeitamente integrados no sistema, conforme se vê pelo alto índice de participação — e participação proveitosa — revelado pelos dados acima. Mas não é só isto. A melhor demonstração do espírito de equipe dos empregados da T.V.A. verificou-se quando a autarquia, a exemplo do que é praxe na indústria, ofereceu recompensas em dinheiro para sugestões que pudessem ser aproveitadas na melhoria do serviço. Pois bem, os empregados recusaram a instituição desses prêmios em dinheiro, sob o fundamento de que com isto se estimularia a busca de ganho e reconhecimento individuais, em detrimento da ação de conjunto; argumentou-se que recompensas em dinheiro prejudicam as contribuições do grupo porque, constituindo vantagens essencialmente pessoais e individuais, premiam o segredo e a ação independentes. (44) Essa experiência extraordinária da T.V.A. mostra que quando as questões de relações humanas são conduzidas adequadamente, não é a recompensa material o único — e nem talvez o principal — caminho que leva à participação e à cooperação dos empregados.

Na T.V.A., a participação dos empregados estende-se também ao terreno dos conflitos individuais do trabalho. As queixas e reclamações devem preferentemente ser solucionadas no nível em que surgirem, i.e., por entendimento entre o empregado e seu chefe imediato, e todos os esforços são empenhados nesse sentido. Não havendo, porém, solução satisfatória, pode o empregado recorrer, subindo o apêlo a escala hierárquica até o diretor da respectiva divisão e Diretor de Pessoal que, no caso, representa o Gerente Geral. Não se conformando com a decisão do Diretor de Pessoal, poderá ainda o empregado recorrer para uma comissão composta de dois representantes da T.V.A. e dois representantes da associação profissional, decidindo-se a disputa pelo voto da maioria. Havendo empate, o caso é submetido a um árbitro, escolhido pela comissão, sendo a decisão inapelável. (45) Como se vê, o órgão mais alto para solução dos dissídios individuais é uma comissão paritária, e é de notar que é muito raro não se resolverem as disputas internamente, tanto assim que até 1953 houve só dois casos de arbitramento. (46)

(42) MOSHER, KINGSLEY, STAHL, *Public Personnel Administration*, 3.^a Edição, p. 301.

(43) T.V.A., *Relatório Anual*, 1953, p. 50.

(44) MOSHER, KINGSLEY, STAHL, *op. cit.*, p. 303.

(45) *Summary Description of Personnel Administration in T.V.A.*, *Boletim da Divisão de Pessoal da T.V.A.*, abril 1951, p. 10.

(46) T.V.A., *Relatório Anual*, 1953, p. 50.

Organização da Divisão de Pessoal; Descentralização — Outro aspecto de grande relevância no sistema da T.V.A. é a crescente descentralização. A administração de pessoal constitui responsabilidade de cada chefe, individualmente; desde os diretores, até ao mais modesto encarregado de turma, cada qual tem responsabilidade pela administração do pessoal que lhe está subordinado.

Já vimos, por exemplo, que cabe ao chefe escolher o funcionário a ser nomeado. Tem liberdade para fazer a escolha dentro de uma lista bastante ampla, e pode também recusar todos os nomes constantes da relação, se não considerar satisfatório nenhum dos candidatos. Com esta liberdade, porém, assume também a responsabilidade pela escolha que fizer. Se o homem não corresponder à expectativa e o serviço não sair bem feito, o chefe não poderá pôr a culpa na Divisão de Pessoal ou em quem quer que seja; a responsabilidade será d'ele, unicamente. (47)

A descentralização, na T.V.A., faz com que a delegação de autoridade desça por toda a linha até ao supervisor que está em contato direto com os empregados. É essencialmente sobre este chefe, a quem compete dirigir, dia a dia, os esforços dos funcionários, que recai o peso da responsabilidade básica pela administração de pessoal. Naturalmente, para que possa dar conta eficazmente de sua missão, precisa poder apoiar-se em normas que tracem a orientação da instituição; além disso, necessita muitas vezes de auxílio técnico para poder resolver os problemas com que se defronta. Constitui função precípua da Divisão de Pessoal colaborar na elaboração de tais normas e proporcionar aos supervisores a liderança e o auxílio de que precisem para o desempenho de suas responsabilidades.

Este, pois, o critério que preside à organização da Divisão de Pessoal. Pela definição de suas funções, (48) observa-se que a Divisão de Pessoal "aconselha e auxilia" o Gerente Geral e as divisões no estabelecimento e manutenção de uma administração de pessoal econômica e eficiente; "aconselha e auxilia" na elaboração, aplicação e avaliação de políticas, padrões e planos de recrutamento, seleção, classificação, salários, treinamento, comunicações, relações com os empregados, organização, assuntos educacionais, etc.; conduz as negociações com as organizações dos empregados; mantém serviços centralizados de recrutamento e registros; representa a T.V.A. externamente, em matéria de pessoal, e trabalha em contato íntimo com os técnicos de pessoal das divisões.

O desempenho dessas funções está dividido da seguinte maneira:

1.º) *Gabinete do Diretor*. Como é óbvio, o Diretor tem a supervisão geral da Divisão e a responsabilidade pela sua atuação. Há um Diretor Assistente, que é o substituto do Diretor. O Gabinete compreende, ainda, um técnico de relações administrativas e educacionais, cuja função principal é ajudar as divisões nas suas relações com órgãos governamentais, em matéria de instrução e administração pública.

(47) HARRY L. CASE, op. cit.

(48) T.V.A., *Organization Bulletin*, I Personnel, 26-10-53, pp. 1/6.

2.º) *Setor dos Serviços de Pessoal*. Elabora políticas, práticas e planos relativos a tôdas as fases da administração de pessoal de escritório e técnico.

3.º) *Setor de Relações com os Operários*. Elabora políticas, práticas e planos relativos a tôdas as fases da administração do pessoal que trabalha na construção, operação e conservação das usinas e demais obras da T.V.A.

4.º) *Setor de Admissão de Pessoal*. Faz o recrutamento; mantém registros de pessoal; administra o programa de segurança do pessoal; presta auxílio e aconselhamento na aplicação das políticas e processos de pessoal. Este setor compreende:

I — *Agências de Admissão de Pessoal*, das quais 3 são permanentes, a saber, uma em Knoxville (sede da autarquia), outra em Chattanooga (principal central elétrica), e a terceira na Represa Wilson (fábrica de fertilizantes). Outras agências, em número variável e de existência efêmera, situam-se em cada uma das grandes obras de engenharia, durante a construção. Essas Agências de Admissão auxiliam as divisões em seus programas de lotação de pessoal, recrutam e entrevistam os candidatos a emprego, realizam testes e examinam os pedidos de emprego, e, ainda, organizam a lista dos candidatos qualificados, em conjugação com a Seção de Exames, submetendo essa lista às divisões, com recomendações quanto à seleção.

II — *Seção de Exames*. Planeja e executa o programa de recrutamento e seleção, com o auxílio das Agências de Admissão; examina os candidatos, prepara registros, seleciona pedidos de emprego e os encaminha às Agências de Admissão, para fins de organização da lista de candidatos.

III — *Seção de Registros*. Organiza e mantém os registros de pessoal que tenham que ser centralizados. Elabora estatísticas e outros relatórios, com base nesses registros.

Esta a organização formal da Divisão de Pessoal. Existem, outrossim, técnicos de pessoal em tôdas as divisões. Esses técnicos são administrativamente subordinados aos diretores das respectivas divisões, mas mantêm íntimo contato com a Divisão de Pessoal, a quem prestam contas de suas atividades. Sua função é orientar os chefes das divisões, para que esses, em seus setores, planejem e executem um programa de administração de pessoal econômica e eficiente dentro dos padrões e políticas gerais da T.V.A. Os pontos principais desse programa são lotação, treinamento, organização, classificação de cargos e estrutura de salários, comunicações e relações com os empregados. (49)

Essa distribuição de técnicos de pessoal pelas divisões, com subordinação aos respectivos chefes, está a indicar o critério de descentralização por que se norteia a administração de pessoal na T.V.A. Mas é preciso notar que nem sempre foi assim. Pelo contrário, a princípio houve uma centralização total, aliás indispensável. E' que a grande maioria dos chefes e supervisores compunha-se de elementos vindos da indústria e do comércio, cada um com seu sistema próprio de lidar com pessoal, mas possuindo todos um traço em

(49) T.V.A., Organization Bulletin, I Personnel, op. cit., p. 4.

comum, que era estarem habituados a um máximo de liberdade e autonomia. (50) E' fácil de ver que se não houvesse um órgão central, que não só tomasse a si traçar as normas e políticas de pessoal, mas que também cuidasse de sua implantação, haveria o caos.

Com o correr dos tempos, verificou-se que a administração de pessoal nos órgãos de linha era muito dificultada pela necessidade de entenderem-se estes, separadamente, com os diversos setores técnicos da Divisão de Pessoal, a respeito de seleção, classificação, etc. Introduziu-se, então, o expediente de destacar um técnico de pessoal para cada divisão. Esse técnico pertencia à Divisão de Pessoal e, na realidade, passava a funcionar como um chefe de pessoal na divisão em que era colocado. (51) Isto representava uma descentralização, mas uma descentralização apenas geográfica como a das Agências de Admissão, espalhadas pelos locais de grandes construções — e não de autoridade e responsabilidade, que estas continuavam a pertencer, integralmente, à Divisão de Pessoal, a quem também continuava subordinado o técnico que atuava junto aos órgãos de linha.

Cada vez mais, porém, foi se acentuando a tendência para confiar ao responsável pela realização do trabalho uma parcela sempre maior da responsabilidade pela administração do pessoal com que executa esse trabalho. O resultado, na T.V.A., foi a modificação da situação dos técnicos de pessoal que servem nas diferentes divisões: deixaram de pertencer à Divisão de Pessoal, para se tornarem administrativamente subordinados ao diretor da divisão em que estão lotados. Sua ligação com a Divisão de Pessoal passou a ser de ordem técnica somente, ficando, porém, com a obrigação de informá-la quanto ao que está sendo feito em seus respectivos setores. (52)

Chegou-se, assim, a uma verdadeira descentralização da administração de pessoal, em termos semelhantes, aliás, ao que foi mais tarde recomendado para o serviço público federal, pela Comissão Hoover, de 1949. Claro que a descentralização não pode ser total, pois há certas atividades que, por sua natureza, têm que ser centralizadas. Assim, por exemplo, a elaboração de normas, padrões e políticas relativas à administração de pessoal é feita pela Divisão de Pessoal, que exerce vigilância sobre seu cumprimento por meio dos relatórios dos técnicos de pessoal das divisões. Na parte executiva, competem à Divisão de Pessoal todos os atos relativos à admissão de pessoal, exceto a escolha final e a nomeação, conforme já foi mencionado acima. Quanto ao mais, porém, a execução da administração de pessoal é da alçada de todos os que tiverem empregados sob suas ordens.

Os números bem mostram a atual orientação no sentido da descentralização da administração de pessoal. Em 1953, para um total de 21.311 empregados (cêrca de 14.000 operários de construção, operação e conservação e 7.200 de serviço de escritório e técnico), a Divisão de Pessoal inteira contava com 162 funcionários. Dêstes, apenas 25 eram técnicos: os restantes eram escriturários, dactilógrafos e arquivistas.

(50) C. H. PRITCHETT, *op. cit.*, p. 271.

(51) *Idem, idem*, p. 276.

(52) HARRY L. CASE, *op. cit.*

CONCLUSÃO

Procuramos, neste ensaio, abordar sucintamente os aspectos mais salientes da constituição e atuação da Autarquia do Vale do Tennessee. Não obstante as evidentes limitações e imperfeições de nosso trabalho, esperamos ter-nos sido possível dar ao leitor uma idéia da grandiosidade do esforço representado pela T.V.A.

O capital aplicado nesse empreendimento já é de aproximadamente dois bilhões de dólares. (53) Cabe indagar se esse enorme investimento estará produzindo a devida retribuição. Isto é um assunto que tem sido e com certeza continuará sendo objeto de infindáveis discussões. Valerá a T.V.A., para o país, o que lhe custou? Esta pergunta é formulada por DAVID LILIENTHAL, o grande entusiasta da T.V.A., e a melhor resposta talvez seja a que foi dada por ele próprio:

Está claro que não há como solucionar a questão por meio de provas estatísticas. E' preciso olhar para o vale, avaliar o que o dispêndio desse dinheiro fez para aumentar a produtividade da região e da nação. E' preciso observar como a força crescente e a nova vitalidade dessa região se refletem sobre a potencialidade do país, tanto na guerra como na paz. E' preciso levar em conta o valor que representa para o país criar oportunidades para milhares de homens e mulheres neste vale — fazendeiros, negociantes empenhados em novos empreendimentos, operários em novas fábricas. Não se trata de uma pergunta que contadores e peritos em finanças possam responder por nós. Se os resultados gerais obtidos nesta região valem o que custaram cabe ao cidadão decidir por si mesmo, como uma questão, não de aritmética, mas do mais elevado interesse público. (54)

(53) O investimento total, em 1953, era de US\$ 1,741,778,442.00 (T.V.A. Relatório Anual, 1953, p. A6).

(54) D. E. LILIENTHAL, op. cit., p. 45.