



## Consolidar a Rede Nacional de Bibliotecas Públicas

Filipe Leal

*Câmara Municipal de Oeiras, Portugal, [fleal@cm-oeiras.pt](mailto:fleal@cm-oeiras.pt)*

---

### Resumo

Ao longo deste ensaio o autor defende que é necessário e urgente consolidar a Rede Nacional de Bibliotecas Públicas (RNBP) em Portugal. Partindo de uma caracterização geral da RNBP são identificados os cenários de futuro que decorrem dessa mesma caracterização. Para além disso, são identificados os grandes desafios que atualmente se colocam à RNBP (mudança de política pública, cumprimento dos contratos-programa, reformulação do conceito de biblioteca municipal, articulação das bibliotecas municipais em redes regionais, criação de condições para o desenvolvimento sustentável) e elencados um conjunto de medidas que consubstanciem uma nova política pública para o sector (definir um quadro de referência estratégico para a RNBP, rever o modelo de biblioteca municipal, desenvolver projetos-âncora de âmbito nacional, lançar concursos públicos de apoio às bibliotecas municipais, reestruturar o modelo de gestão da RNBP).

**Palavras-chave:** Rede Nacional de Bibliotecas Públicas, bibliotecas municipais, políticas públicas, cenários de futuro, gestão estratégica.

---

### Introdução

O *Programa de Apoio às Bibliotecas Municipais* (instituído em 1987 pela SEC) é o principal instrumento que o Estado tem utilizado para a implementação da RNBP. O grande objetivo deste programa tem sido o de cobrir todo o território nacional com uma rede de modernas bibliotecas municipais. Para tal, desde a sua génese, foi estabelecida uma parceria estratégica entre a Administração Central e a Administração Local para a criação dessas novas bibliotecas municipais, enquadrada através de contratos-programa que definem as características espaciais dos edifícios, o mobiliário e outros equipamentos, os fundos documentais mínimos, as tecnologias de informação e comunicação, o quadro de pessoal técnico, assim como as participações financeiras de ambos os parceiros.

Este novo modelo de biblioteca municipal (equacionada em três tipologias dimensionadas em função da população residente no concelho) baseou-se no *Manifesto da Unesco* e nas *Diretrizes da IFLA*, e bebeu muito da experiência francesa. Entre as suas principais características podemos apontar as seguintes: Acesso gratuito para o público em geral; Espaços modernos e ambientes agradáveis; Horário de funcionamento alargado; Coleções abrangentes, diversificadas e atualizadas; Livre acesso às estantes e consulta local de documentos; Serviços de empréstimo domiciliário; Atividades de promoção da leitura; Pessoal com formação especializada; Tutela, administração e financiamento por parte dos municípios.

Até ao momento foram inauguradas 208 novas bibliotecas municipais, abrangendo grande parte dos concelhos do território continental, a que corresponde a grande maioria da população portuguesa. Deste ponto de vista, o *Programa de Apoio às Bibliotecas Municipais* cumpriu quase na sua totalidade o propósito inicial. Se a isto acrescentarmos o impacto muito positivo que estes equipamentos culturais têm tido junto das populações que servem, podemos afirmar que o programa teve um enorme sucesso na criação de uma rede de modernas bibliotecas municipais.

### **Fragilidades da RNBP**

Todavia, a par desse sucesso, com o passar dos anos, foram-se revelando algumas fragilidades na implementação do programa decorrentes do incumprimento, por parte dos municípios, do estabelecido nos contratos-programa. No 10º Congresso Nacional da BAD, realizado em 2010, Margarida Oleiro e Célia Heitor (Direcção de Serviços de Bibliotecas da DGLB), apresentaram um balanço do grau de cumprimento do Programa da Rede Nacional de Bibliotecas Públicas. Baseado num estudo estatístico, realizado por Filomena Pimenta, onde foram analisados os dados estatísticos recolhidos entre 1993 e 2007 (através do inquérito anual às BM da RNBP), esta comunicação apontava as seguintes conclusões:

- A generalidade das bibliotecas não cumpre os parâmetros mínimos recomendados pela DGLB, no que se refere a recursos de informação, humanos e tecnológicos;
- Existem grandes disparidades entre bibliotecas do mesmo tipo, no que se refere à dimensão dos seus recursos, havendo algumas bibliotecas que os possuem claramente abaixo da média nacional;
- Existem igualmente grandes disparidades entre bibliotecas, no que se refere ao número de empréstimos domiciliários realizados;
- Os resultados apurados não permitem concluir que existe uma tendência de redução do empréstimo domiciliário, o que se verifica em outros países da União Europeia;
- As bibliotecas de menor dimensão (BM1) são as que, de um modo geral, evidenciam maiores dificuldades em cumprir o que é recomendado no Programa da DGLB;
- Muitas das bibliotecas estão acentuadamente dependentes do financiamento inicial que a Administração Central – através do Programa da DGLB – tem garantido, nomeadamente no que se refere aos seus recursos informativos e tecnológicos.

Apesar de não ser referido neste balanço apresentado pela DGLB, podemos apontar como principais causas do incumprimento do programa quatro fatores determinantes:

- A incapacidade dos municípios em assumir a sua comparticipação financeira;
- A despenalização dos incumprimentos dos contratos-programa por parte dos municípios;
- A falta de um enquadramento legislativo para as bibliotecas municipais;
- A incapacidade prática da DGLB para inverter as situações de incumprimento.

Note-se ainda que, apesar das recomendações constantes do Relatório da SEC de 1986, nunca se conseguiu implementar um nível intermedio de coordenação da RNBP de âmbito regional (bibliotecas de vocação regional ou delegados regionais). Esse fator foi determinante para que nunca tivesse existido um efetivo funcionamento em rede por parte das bibliotecas municipais.

Lamentavelmente, não se procedeu atempadamente a uma reformulação da política pública que, a par da construção das restantes bibliotecas municipais, apostasse estrategicamente na consolidação da RNBP. Este erro estratégico tornou-se mais óbvio para as bibliotecas municipais, quando se tornou urgente e determinante criar massa crítica e economia de escala que permitissem responder aos desafios colocados pela emergência da sociedade em rede e às ameaças colocadas pela crise financeira, económica e social.

### **Análise swot**

De modo a melhor caracterizarmos a situação da RNBP, interessa esboçar uma *análise swot* que identifique sucintamente as forças e as fraquezas, as oportunidades e as ameaças. Assim sendo, podemos apontar os seguintes fatores:

Forças:

- Cobertura equilibrada do território continental;
- Edifícios adequados, funcionais e confortáveis;
- Leque de serviços e atividades oferecido;
- Equipas técnicas especializadas e empenhadas.

Fraquezas:

- Dificuldade dos bibliotecários em gerir a mudança;
- Desarticulação das BM a nível regional e nacional;
- Fortes dificuldades orçamentais por parte das BM;
- Perda de notoriedade e imagem social.

Oportunidades:

- Rentabilização do potencial instalado (208 BM);
- Valorização da gratuitidade dos serviços públicos;
- Valorização social do conhecimento e das literacias;
- Alteração da imagem institucional das BM.

Ameaças:

- Desvalorização da função e valor social das BM;
- Incapacidade das BM para funcionar em rede;
- Desinvestimento nos recursos estratégicos;
- Descaracterização do perfil institucional das BM.

### **Cenários de futuro**

Decorrentes desta *análise swot*, podemos apontar os três cenários de futuro para as bibliotecas municipais portuguesas no horizonte temporal 2020:

- Cenário de Extinção – Por detrás deste cenário encontra-se uma visão catastrófica sobre o futuro das bibliotecas municipais que assume a inevitabilidade da sua extinção num horizonte temporal de médio prazo (10/20 anos). Essa extinção ocorre pela incapacidade das bibliotecas municipais responderem às mudanças sociais de forma eficaz, perdendo deste modo a sua pertinência e valor social. Neste cenário a atitude dos profissionais caracteriza-se por uma inércia fatalista, onde parece que não há nada a fazer para além de esperar que o mundo siga o seu curso natural. Este é o menos provável dos três cenários.
- Cenário de Evolução – A visão conservadora pressupõe que as bibliotecas municipais conseguirão adaptar-se às mudanças sociais rápidas, profundas e irreversíveis, procedendo a pequenas alterações no paradigma tradicional que as caracteriza há cerca de 150 anos. A cristalização institucional daí resultante é assumida como a melhor forma das bibliotecas municipais manterem a sua identidade institucional e função social. Neste contexto as bibliotecas municipais são vistas como bastiões de resistência às mudanças do mundo trazidas pela internet e pelos novos *media*. Este é o mais provável dos três cenários.
- Cenário de Transformação – A concretização deste cenário implica a adoção de uma visão otimista em relação à capacidade das bibliotecas municipais para se transformar de modo a responder às ameaças e às oportunidades colocados pelas mudanças sociais. O processo de transformação passa por assumir o papel determinante dos profissionais na passagem de um paradigma tradicional (biblioteca centrada nos livros) para um novo paradigma (biblioteca centrada nas pessoas). É um processo que se inicia num plano estratégico (visão) e se consubstancia num plano operacional (ação). Este é o mais desejável dos três cenários.

Interessa-nos também referenciar alguns dos fatores-chave que condicionam a ocorrência de cada um destes cenários. Entre estes fatores destacamos: Reformulação das políticas nacionais; Reformulação dos conceitos e dos modelos; Reequacionamento das parcerias estratégicas; Reinvestimento em recursos estratégicos; Mudança da atitude dos profissionais.

## Grandes desafios da RNBP

Perante o que ficou anteriormente dito, somos de opinião que se colocam atualmente à RNBP um conjunto de desafios aos quais temos que dar resposta:

- Mudança de política pública – O maior desafio que atualmente se coloca à RNBP é a mudança de política pública. Colocando o enfoque na rentabilização da infraestrutura já instalada (disponibilizando diretrizes, instrumentos e incentivos para a consolidação da RNBP num âmbito regional e nacional), essa mudança, será determinante para inverter a atual situação de inércia e lenta decadência das bibliotecas municipais.
- Cumprimento contratos-programa – Não existe consolidação sem que, antes de mais, sejam garantidos os recursos estratégicos mínimos para o funcionamento das bibliotecas municipais. Assim sendo, há que garantir o cumprimento dos requisitos mínimos previstos nos contratos-programa anteriormente celebrados, sob pena de exclusão dos municípios do usufruto de futuros apoios financeiros.
- Reformulação do modelo de BM da RNBP – De forma substantiva é fundamental reformular o conceito e o modelo que servem de base às bibliotecas municipais portuguesas, respondendo cabalmente aos desafios e ameaças colocados pela emergência de um novo paradigma social (*sociedade em rede*), onde a tecnologia é um fator estruturante e um veículo privilegiado de acesso ao conhecimento.

- Articulação em redes regionais – De modo a melhor rentabilizar recursos, criar sinergias e combater assimetrias, torna-se fundamental que as bibliotecas municipais sejam articuladas em redes regionais. Essa articulação deverá ser efetuada tendo por base a cooperação intermunicipal e a coordenação estatal. Os apoios estatais às bibliotecas municipais deverão sempre ser efetuados nesse âmbito regional.
- Criação de condições para o desenvolvimento sustentável – De modo a garantir o desenvolvimento sustentável a médio/longo prazo da RNBP torna-se fundamental garantir a atualização conceptual e metodológica, a prossecução das políticas públicas, a eficácia intervenção estatal, a criação de massa critica, o papel de liderança dos profissionais, a disponibilização de recursos estratégicos.

### **Medidas de consolidação da RNBP**

De modo complementar, apontamos também aquelas que nos parecem ser as grandes medidas de consolidação da RNBP que, na prática, dão corpo à implementação de uma nova política pública para o setor:

- Definir um Quadro de Referência Estratégico RNBP – Partindo da constatação que o Programa da RNBP está desatualizado, tanto ao nível dos pressupostos e objetivos como da estratégia e linhas-de-ação, torna-se necessário definir um novo instrumento normativo que consubstancie uma nova política pública para a RNBP. Propomos que esse instrumento normativo adquira a forma de um quadro de referência estratégico inscrito num horizonte temporal 2016-2020. O Quadro de Referência Estratégico deverá estruturar-se em torno de três componentes: Estratégia (Definição da Matriz Estratégica e Modelo de BM); Ação (Definição de Programas Estruturantes e Projetos-Âncora); Gestão (Definição da orgânica da RNBP e dos instrumentos de operacionalização).
- Rever o modelo de biblioteca municipal da RNBP – De modo a implementar no terreno uma nova matriz estratégica para as bibliotecas municipais portuguesas, torna-se necessário redefinir o modelo existente. Essa redefinição passa por três aspetos fundamentais: organização e funcionamento; padrão de serviços e atividades; gestão e financiamento.
  - Organização e funcionamento. Em relação ao primeiro aspeto há que recentrar o enfoque da biblioteca, passando esta a estar centrada nas pessoas e não nos livros. Essa mudança de enfoque implica rever a forma como estão organizados e funcionam: os espaços e ambientes; os fundos documentais; os serviços prestados; as atividades realizadas.
  - Padrão de serviços e atividades. Claro que essa alteração tem um efeito impactante no estabelecimento de um novo padrão de serviços e atividades, considerando três componentes: Serviços Básicos, que devem ser disponibilizados por todas as BM da RNBP (Serviço de Consulta Local, Serviço de Empréstimo Domiciliário, Serviço de Apoio ao Leitor, Serviço de Acesso à Internet); Serviços Complementares, que devem ser prestados pelas bibliotecas municipais de maiores dimensões ou numa lógica colaborativa (Serviço de Apoio às Bibliotecas Escolares, Serviço de Empréstimo Inter-Bibliotecas, Serviço de Pesquisa Assistida, Serviço de Informação à Comunidade); Atividades Prioritárias, que devem ser garantidas pelas bibliotecas municipais numa postura de intervenção social direta e proactiva (Promoção da Leitura, Desenvolvimento das Literacias, Cidadania Ativa).

- Gestão e financiamento. Por fim, não podem deixar de ser alteradas a filosofia de gestão e de financiamento das bibliotecas municipais, colocando a tônica em três aspectos determinantes: envolvimento da comunidade na gestão da BM; adoção de uma nova cultura organizacional; busca de soluções de sustentabilidade financeira e institucional.
- Desenvolver projetos-âncora de âmbito nacional – Num plano de intervenção direta da SEC é fundamental a concretização de conjunto de projetos-âncora que tenham um efeito mobilizador e estruturante para a RBNP no seu todo. Como esses projetos-âncora pretendem-se atingir três objetivos complementares: criar massa crítica, obter uma economia de escala, promover a inovação e a liderança. Entre as várias propostas que podem ser equacionados gostava de apresentar as que considero mais pertinentes e interessantes:
  - Criar um Observatório da RBNP, que identifique tendências internacionais e nacionais, que identifique modelos e metodologias inovadoras, que proceda à avaliação das BM da RBNP, que identifique e dissemine boas práticas;
  - Reformular o Portal do RBNP, dirigido prioritariamente aos profissionais que trabalham nas BM, o portal (com uma organização funcional, grafismo apelativo e endereço intuitivo) deve ser assumido como um centro de recursos da RBNP. Para além da informação institucional sobre a RBNP, o portal deverá ser a ponto de acesso a vários recursos (Diretório de BM, Caixa de Ferramentas, Exemplos Inspiradores, Dossiers Temáticos, Centro de Formação Online, Diretório Quem é Quem, Notícias da RBNP, etc.);
  - Desenvolver o SIGB Koha, partindo de uma versão estabilizada do Sistema Integrado de Gestão de Bibliotecas Koha (*open source*) desenvolver uma versão parametrizada em relação às necessidades e às características específicas das BM da RBNP que possa ser distribuída gratuitamente. Com este projeto-âncora pretende-se resolver com fiabilidade e baixo investimento o problema da informatização das rotinas de funcionamento das BM, criando, ao mesmo tempo, condições para o estabelecimento de um verdadeiro Catálogo Coletivo e uma Central de Empréstimos da RBNP;
  - Criar Plano Formação Avançada, este plano pretende criar um grupo informal de *movers & shakers* que liderem o processo de transformação das BM, dando-lhes os conhecimentos e as competências que lhes permitam alavancar a mudança nas suas bibliotecas. Para além da abordagem de temas emergentes (liderança e inovação, *design thinking*, *reader-centered approach*, design de interiores, captação de recursos, marketing e merchandising), pretende-se que o plano faça um uso privilegiado da formação online nas suas diversas modalidades.
- Lançar concursos públicos de apoio às BM – Acreditamos que (apesar da terem que ser garantidos pela SEC um conjunto de projetos-âncora) a transformação da RBNP será um movimento *bottom-up*. Deste modo, torna-se fundamental a realização de concursos públicos de apoio às BM que disponibilizem recursos financeiros para suportar o desenvolvimento de projetos colaborativos de âmbito regional. Esses concursos anuais deverão privilegiar as seguintes linhas de apoio: Renovação espaços e ambientes; Criação de serviços inovadores; Promoção das literacias e aprendizagens; Gestão participada pela comunidade; Criação de ferramentas de gestão.
- Reestruturar o modelo de gestão da RBNP – Para implementar de forma efetiva a RBNP há que garantir que esta funciona como uma verdadeira rede de bibliotecas. Para tal há que

substituir uma lógica de relação vertical DGLAB/BM (com uma dinâmica *top-down*) por uma lógica de relação horizontal BM/BM (com uma dinâmica *bottom-up*). O papel dos municípios continua a ser central, todavia este inscreve-se num âmbito intermunicipal de base regional. Nesta nova lógica de relação existem dois níveis de coordenação: Regional, assegurada por um órgão coordenador (Delegado Regional ou BM de vocação regional); Nacional, assegurada por um organismo da SEC (DGLAB/RNBP ou seu equiparado). Assim sendo, é fundamental reformular as atribuições do órgão de coordenação nacional da RNBP, tornando-o uma estrutura totalmente focada na implementação da nova política pública (ousamos mesmo defender a cissão da DGLAB em duas áreas orgânicas distintas embora complementares: Arquivos e Bibliotecas). Para efetivar a este novo modelo de gestão torna-se determinante celebrar entre a SEC e os Municípios novos Protocolos RNBP 2020, que vinculem os parceiros estratégicos a esta nova política pública para a RNBP. De modo a tornar este processo de gestão mais participado (fator fundamental para combater o isolacionismo, inércia e conservadorismo que se instalaram nas bibliotecas municipais portuguesas), propõe-se a constituição de dois órgãos consultivos: Conselho Consultivo (formado por representantes das instituições do sector, por especialistas e atores-chave da RNBP); Fórum RNBP (integrado por todos os profissionais que trabalham nas bibliotecas municipais portuguesas).

## Conclusão

Passados quase trinta anos sobre o lançamento da primeira pedra da Rede Nacional de Bibliotecas Públicas (RNBP) é tempo de proceder a uma reformulação da política pública para o sector. Até ao momento o enfoque foi colocado na construção da infraestrutura (consubstanciando o objetivo de cobrir todo o território nacional com uma rede de modernas bibliotecas municipais). De futuro o enfoque deverá ser colocado na rentabilização da infraestrutura já instalada (revendo modelos e disponibilizando diretrizes, instrumentos e incentivos para a consolidação da RNBP num âmbito regional e nacional).

A uma reformulação da política pública para a RNBP passa pela implementação de um conjunto de medidas de consolidação: definir um quadro de referência estratégico para a RNBP, rever o modelo de biblioteca municipal, desenvolver projetos-âncora de âmbito nacional, lançar concursos públicos de apoio às bibliotecas municipais, reestruturar o modelo de gestão da RNBP.

Sem a adoção dessas medidas a RNBP arrisca-se a entrar num processo de lenta decadência que, em última instância, ponha em causa o desenvolvimento sustentado das bibliotecas municipais.

## Referências bibliográficas

DIRECTRIZES DA IFLA SOBRE OS SERVIÇOS DAS BIBLIOTECAS PÚBLICAS, editadas por Christie Koontz e Barbara Gubbin. 2ª Edição inteiramente revista. Lisboa: DGLAB, 2013.

FIGUEIREDO, Fernanda Eunice – Rede Nacional de Bibliotecas Públicas: actualizar para responder a novos desafios in *Cadernos BAD*. Vol.1, p. 60-70.

OLEIRO, Margarida Oleiro; HEITOR, Célia – 20 Anos da Rede Nacional de Bibliotecas Públicas: um balanço (possível) do grau de cumprimento do Programa in *Actas do 10º Congresso Nacional de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas*. Guimarães: BAD, 2010.

PEREIRA, Ângela Maria Ramiro Salgueiro – Bibliotecas públicas municipais portuguesas: forças e fraquezas de um modelo na esfera da sociedade da informação e do conhecimento in *Actas VI Encontro Ibérico EDICIC*. Porto: FLUP, 2013.