

# Planejamento estratégico de bibliotecas públicas no Brasil: histórico, crise e perspectivas

Kira Tarapanoff  
Emir Suaiden

Traça a história do planejamento de bibliotecas públicas no Brasil. Adota a abordagem sócio-técnica para analisar o planejamento de bibliotecas públicas em nível macro, o planejamento para o desenvolvimento de bibliotecas públicas para o País como um todo, e por longo período de tempo. Relata a experiência de planejamento de bibliotecas públicas no Brasil e conclui que o seu planejamento esteve sempre a cargo do Instituto Nacional do Livro, que a sua principal função social foi educativa, e que o momento presente, de transição, exige algumas definições fundamentais quanto às funções (sociais) que a biblioteca pública deve assumir. Sugere quais devem ser estas funções, bem como quais devem ser os seus objetivos administrativos. Sugere também quais as estratégias que podem ser adotadas pela biblioteca pública para tornar viáveis as ações na comunidade em que atua.

**Palavras-chave:** Planejamento estratégico. Bibliotecas públicas. Estratégias sociais. Biblioteca e comunidade

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é traçar a história do planejamento de bibliotecas públicas no Brasil. A razão principal para que isto seja feito é a inexistência de literatura específica sobre o tema, que possa ser usada como texto básico de discussão em disciplinas de planejamento bibliotecário. O trabalho busca dar um quadro referencial que permita o entendimento da evolução da teoria e prática do planejamento de bibliotecas públicas no Brasil.

## Planejamento estratégico de bibliotecas públicas no Brasil

Seis seções compõem o trabalho, além da introdução e da bibliografia. As duas primeiras, *Macroplanejamento Bibliotecário* e *Enfoque Educacional*, buscam dar os fundamentos teóricos do planejamento bibliotecário, bem como a origem do planejamento de bibliotecas públicas no Brasil. A seção seguinte, *Planejamento para o desenvolvimento no Brasil*, procura inserir o planejamento bibliotecário na moldura do planejamento para o desenvolvimento nacional, o seu contexto mais abrangente, enfatizando os Planos Setoriais de Educação. Parte-se do pressuposto que, devido às características específicas da biblioteca pública no Brasil e do modelo de desenvolvimento brasileiro, os fatores do meio ambiente que mais exercem influência sobre ela são os fatores relacionados à educação, principalmente os que se referem ao primeiro e segundo graus e que a função tradicional da biblioteca pública no Brasil tem sido educativa. A próxima seção, *Planejamento de bibliotecas públicas*, explora como o planejamento de bibliotecas públicas se processou no Brasil, destacando-se o papel do Instituto Nacional do Livro e de seu programa intitulado Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas. A seção *Situação atual e perspectivas* coloca a situação atual do planejamento para bibliotecas públicas sob a Fundação Biblioteca Nacional, tecendo consideração sobre possíveis desdobramentos. A última seção, conclusiva, procura indicar seletivamente quais devem ser as funções da biblioteca pública, hoje, voltada para a comunidade no Brasil.

### 2 MACROPLANEJAMENTO BIBLIOTECÁRIO

Ao abordamos o planejamento de bibliotecas públicas em nível macro, a postura adotada é a do planejamento da informação, tornada disponível para o público e a comunidade, para um País como um todo. Dessa forma, o planejamento de bibliotecas públicas, em nível macro, deve ser abordado em paralelo ao planejamento para o desenvolvimento do País.

A história do planejamento para o desenvolvimento revela que este é um fenômeno do século XX: inicia-se no fim da década de 20, com o esforço isolado da União Soviética, desenvolve-se com maior vigor na Europa e em outras partes do mundo (Índia, México, Brasil) na década de 50 e consolida-se na década de 60, quando esta idéia é aceita e incorporada,

integral ou parcialmente, em todo o mundo. Na América Latina a postura de planejamento adotada baseou-se no paradigma do planejamento nacional-desenvolvimentista; postura que teve amplo sentido em seu tempo, mas que começou a mudar significativamente a partir de meados da década de 70 e, mais acentuadamente, de seu final. O novo paradigma do desenvolvimento baseia-se na economia de mercado, na internacionalização e numa maior participação do setor privado, embora o Estado continue com a preocupação do desenvolvimento e provisão dos serviços, onde se inserem a educação e a saúde. Falam-se de vários modelos mistos, inclusive o do programa de Fernando Henrique Cardoso - o modelo *economicamente sustentado*, onde o País deve encontrar formas próprias de manter a longo prazo o seu processo de desenvolvimento (Cardoso, 1994).

No que concerne especificamente ao planejamento bibliotecário, o foro natural para a discussão e o desenvolvimento de idéias de planejamento foram os congressos e seminários de bibliotecários e documentalistas. O planejamento bibliotecário no Brasil sofre grande influência da América Latina, e já na década de 50, nos Congressos e Seminários Brasileiros e Lático-americanos, discutiam-se temas associados a planejamento. De fato, a necessidade de dar-se à América Latina e ao Brasil melhores serviços bibliotecários provocou as declarações, feitas em não poucas reuniões, da necessidade de cooperação, coordenação e centralização dos serviços e atividades bibliotecárias (Sabor, 1977).

Neste sentido, realizou-se a Conferência sobre o Desenvolvimento dos Serviços de Bibliotecas Públicas na América Latina, convocada pela UNESCO e realizada em São Paulo em 1951 (Conferência... 1953). Essa Conferência destaca a cooperação em âmbito regional, discutindo conceitos como desenvolvimento, coordenação, cooperação, catalogação centralizada e cooperativa e dedica parte de suas recomendações à necessidade de se criar um órgão com a função de coordenar as atividades das bibliotecas públicas, e que se responsabilize pela sua normalização e funcionamento.

Nem sempre as bibliotecas públicas mereceram destaque em relação ao seu planejamento ou foram tratadas como fenômeno isolado. Em algumas reuniões e congressos elas foram discutidas em termos gerais, em outras, juntamente com as bibliotecas escolares, devido à sua função

## Planejamento estratégico de bibliotecas públicas no Brasil

educativa. No entanto, não só as bibliotecas públicas como as escolares e ainda as nacionais, universitárias, especializadas e especiais foram consideradas e beneficiadas pela teoria do planejamento bibliotecário.

O desenvolvimento da teoria do planejamento bibliotecário parte da experiência dos administradores de bibliotecas e dos seus encontros e recomendações. Na década de 50, falava-se em cooperação em nível nacional e regional. A transição da idéia de cooperação em nível nacional, para nível regional, e desta para o planejamento bibliotecário, incluindo a cooperação, a coordenação, a centralização e outros itens de igual relevância, foi bastante rápida. Nesse processo é importante destacar o papel decisivo da UNESCO, representada pelo seu Centro Regional no Hemisfério Ocidental, com sede em Havana, e da Organização dos Estados Americanos, OEA. Também é importante destacar o trabalho de Carlos Victor Penna, considerado o maior teórico do planejamento bibliotecário nesse período.

A função social da biblioteca pública, nesse período, era basicamente educativa. Para melhor compreendermos o planejamento bibliotecário, além dos aspectos consensual e teórico, apontados acima, é preciso considerar os aspectos coercivos e as oportunidades do meio ambiente no qual a biblioteca está inserida (a sociedade, o país, com seu governo, política, economia, etc.), bem como o momento histórico.

### 3 O ENFOQUE EDUCACIONAL

A base teórica para o planejamento bibliotecário vem, numa primeira instância, da área de Educação e de seu planejamento.

No Brasil, bem como na América Latina, o governo foi o principal motivador do desenvolvimento econômico, social e educacional. A gênese da história econômica e cultural brasileira não partiu, via de regra, da iniciativa privada ou de grupos de indivíduos. Não havia a consciência coletiva da sociedade no poder da educação como elemento de desenvolvimento individual e coletivo, consciência essa que já existia em outros países. Todos os historiadores da educação americana, por exemplo, são unânimes em afirmar a existência de uma forte e antiga crença do povo dos Estados Unidos no poder da educação para assegurar aos indivíduos o desenvolvimento de suas capacidades e bem estar da sociedade (Cruz,

1984). O mesmo não ocorreu no Brasil. O modelo de desenvolvimento brasileiro, chamado por alguns economistas de modelo de desenvolvimento "derivado" (Campos, 1967), repousou principalmente na iniciativa do governo como motivador e principal responsável pelo desenvolvimento econômico e social do país - o modelo nacional-desenvolvimentista.

Nas décadas de 40 e 50 todo o interesse desenvolvimentista do governo brasileiro estava voltado para a indústria pesada e o desenvolvimento econômico em geral. A preocupação com a educação, como um elemento propulsor de desenvolvimento, ocorre bem mais tarde do que a preocupação com a indústria e a economia.

Do ponto de vista do planejamento, o maior fator de retardamento da inclusão da educação em planos de governo se deve ao fato de que objetivos sociais e objetivos educacionais para o País, como um todo, só foram considerados importantes no fim da década de 50.

O primeiro plano brasileiro a incluir a área de educação foi o Programa de Metas (1957-61), que compreendia 30 metas específicas a serem alcançadas. Uma delas, a de número 30, de educação, referia-se apenas à formação de pessoal técnico e administrativo, e que no final absorveu apenas 3,4% do orçamento originalmente previsto (BRA/PR/Conselho de Desenvolvimento, 1958).

O que interessa destacar no período de 1956-60 é o surgimento de toda uma teorização em torno das relações entre educação e desenvolvimento. Essa teorização ia desde a afirmação que o desenvolvimento econômico deveria ser buscado primeiramente, pois traria como consequência necessária o desenvolvimento educacional, até a afirmação contrária de que a educação é condição essencial para o desenvolvimento econômico, só havendo desenvolvimento econômico se houver desenvolvimento educacional.

Um fato de grande importância anterior à esta medida governamental foi a criação, em 14 de julho de 1955, do Instituto Superior de Estudos Brasileiros, ISEB, pelo Decreto nº 37.608, com a finalidade de estudo, ensino e divulgação das ciências sociais. Esse Instituto, que teve uma atuação de grande relevância, foi extinto pelo Decreto nº 53.884 de 13 de abril de 1964. O ISEB defendia a necessidade de um planejamento integral da educação, que encontrava respaldo nas conferências e reuniões de órgãos internacionais atuantes na área, como a Segunda Reunião dos

## **Planejamento estratégico de bibliotecas públicas no Brasil**

Ministros de Educação, celebrada em Lima, Peru, em 1956. Nas resoluções dessa reunião é colocado o conceito de planejamento integral da educação na recomendação aos governos dos Estados membros da OEA, da preparação de planos integrados de educação. Também é recomendado o estabelecimento de órgãos de planejamento educacional, e tendo sido sugerido que a UNESCO e a OEA prestassem assistência, nesse sentido, aos Estados membros.

No Brasil, essas recomendações levaram à introdução do Plano Nacional de Educação como um elemento novo nos debates sobre o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação que, nessa época, agitavam o Congresso.

No entanto, quando finalmente elaborada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (aprovada em 20 de dezembro - de 1961, Lei nº 4.024), o Plano de Educação nela introduzido não continha nem a idéia do plano, como a entendiam os educadores liberais, nem a idéia de planejamento integral da educação, como era sugerido pelos organismos internacionais. O Plano de Educação na Lei de Diretrizes e Bases não passou de um plano de distribuição de recursos públicos destinados à educação, a ser elaborado pelos Conselhos de Educação (Horta, 1982).

### **3.1 As bibliotecas no planejamento de educação**

Na Segunda Reunião dos Ministros de Educação, celebrada em Lima em 1956, as bibliotecas não foram incluídas como parte do planejamento educacional, mas apenas citadas como parte dos "métodos e materiais" para as campanhas ou programas de alfabetização e educação fundamental, onde se recomendava o fomento ao estabelecimento de bibliotecas, da mesma forma que era aconselhado fazer uso adequado de materiais audiovisuais, e o estímulo ao intercâmbio de materiais de leitura e outras atividades similares.

No ano seguinte à realização da Segunda Reunião dos Ministros, e por um período de 10 anos, 1957-1967, o Centro Regional da UNESCO no Hemisfério Ocidental teve sob a sua responsabilidade a realização do Projeto Principal sobre a Extensão e Melhoramento da Educação Primária na América Latina. Esse projeto teve como principal animador o pedago-

go chileno Oscar Vera, que trabalhava no centro da UNESCO em Havana com o bibliotecário argentino Carlos Victor Penna.

A influência das idéias de um sobre o outro tornam-se manifestas na produção intelectual de ambos. A primeira manifestação dessa dupla influência aparece já nas Jornadas Bibliotecárias na América Latina, nos anos de 1956 e 1957 (Sabor, 1977).

Nas Jornadas..., Vera e Penna apresentam em conjunto o trabalho intitulado *Plano Orgânico para um Serviço Nacional de Bibliotecas Escolares* (UNESCO, 1956). O trabalho afirma que a biblioteca escolar faz parte da educação primária. Para melhorar a situação da biblioteca escolar sugere-se um plano gradual cujo desenvolvimento se estende por vários anos. Nesse plano é incluído um "esquema de organização de um serviço de bibliotecas para escolas primárias" (Jornadas... 1956).

Na medida em que o planejamento educacional continua o seu desenvolvimento e que o Projeto Principal da UNESCO se desenvolve, a idéia do planejamento bibliotecário irrompe na América Latina em 1960, graças a um artigo de Carlos Victor Penna, cujo título é *Planificación de los servicios bibliotecarios: los servicios bibliotecarios y el planeamiento de la educación* (Penna, 1960).

Nesse, Penna expõe a sua posição de então: que a solução dos problemas bibliotecários da América Latina pode-se processar através do planejamento dos serviços bibliotecários, desde que integrados ao planejamento educacional.

### 3.2 O enfoque integrado

O planejamento integrado da educação, na América Latina, consolida-se a partir da Carta de Punta del Este de 1961 e do Programa Aliança para o Progresso - que estabelece o conceito de planejamento global (econômico e social). A Carta e o Programa estabelecem para a área de educação que se adotem em cada país planos decenais de educação. O objetivo é elevar em uma década o nível cultural dos povos da América Latina e capacitá-los para que participem de forma construtiva do seu desenvolvimento econômico e social. É recomendada a integração do planejamento educacional com o planejamento econômico e social.

## Planejamento estratégico de bibliotecas públicas no Brasil

Essa recomendação é reforçada pelos educadores que, de 5 a 19 de março de 1962, realizam em Santiago do Chile, a Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina e incluem em suas conclusões e recomendações a necessidade de integração do planejamento educacional com o planejamento econômico e social.

No que diz respeito a bibliotecas, a Carta de Punta del Este nada inova, considerando a biblioteca apenas como um apoio da tarefa educativa. Nada disso impede, no entanto, o desenvolvimento das idéias relacionadas a planejamento bibliotecário, que inicia, a partir de 1963, uma etapa de enriquecimento, caracterizada por uma busca constante de fundamento teórico, insistindo ainda que esse é um aspecto específico do planejamento educacional.

Três meses depois de proclamada a necessidade do planejamento integral da educação, é celebrado o Seminário sobre Planejamento de um Serviço Nacional de Bibliotecas Escolares, em Bogotá (1961). Nesse seminário a idéia de planejamento (bibliotecário) só se aplica a um setor de bibliotecas, justamente aquele que está em mais estreita ligação com o ensino primário. No entanto, pela primeira vez o planejamento foi o tema central de uma reunião bibliotecária, e não mais um mero enunciado de "intenções". Pode-se afirmar que o *Seminário...* foi a primeira reunião latino-americana cujas conclusões superam amplamente o campo das bibliotecas escolares podendo ser seguidas por todo o tipo de bibliotecas.

A situação das bibliotecas públicas e escolares nesse período não é nada boa. Seu diagnóstico revela que essas são insuficientes, mal organizadas, não possuem bibliotecas setoriais, não estão estruturadas em redes, não se preocupam com a comunidade, e não se articulam entre si. É recomendado um plano de desenvolvimento conjunto para bibliotecas públicas e escolares (Sabor, 1977).

### 3.3 As bibliotecas e o enfoque integrado

O ano de 1968 inicia a época mais fecunda do estudo na área de planejamento bibliotecário na América Latina. Nesse ano, como já diagnosticado anteriormente, a situação das bibliotecas públicas e das bibliotecas escolares é que essas constituem o problema mais sério na



América Latina, pelo seu escasso número, má distribuição geográfica, pobreza de recursos e má organização (Sabor, 1977).

Carlos Victor Penna reaparece como o grande teórico do planejamento bibliotecário, introduzindo a idéia do (macro) planejamento global das bibliotecas, como parte do (macro) planejamento global para o desenvolvimento. Para ele o processo de macroplanejamento é o exame simultâneo de todos os elementos que entram nos planos de desenvolvimento de um país, exigindo que o planejamento dos serviços de biblioteca obedeça às regras metodológicas de forma tal que esses serviços respondam, efetivamente, às necessidades educativas, sociais e econômicas do país, levando em conta os recursos disponíveis. Ampliam-se as funções da biblioteca pública, que passa a ser além de educativa também social e cultural.

Para Penna, o planejamento bibliotecário é parte do planejamento educacional, científico e cultural dentro do plano geral de desenvolvimento de um país ou região (Penna, 1970). O planejamento bibliotecário é visto, portanto, como parte do planejamento para o desenvolvimento, e somente dentro dessa condição é que os planos de desenvolvimento de bibliotecas terão oportunidade de serem aprovados (UNESCO, 1967, p. 14-15).

Ainda que as idéias expostas por Penna hoje sofram críticas e emendas (Tarapanoff, 1987), como aliás sofrem críticas e emendas as próprias teorias de planejamento e de desenvolvimento, principalmente o planejamento centralizado tal como concebido inicialmente na União Soviética (Drucker, 1990), é preciso creditar a importância do planejamento para o desenvolvimento na melhoria de condições de vida dos cidadãos de um País.

A tendência hoje é para os modelos alternativos de desenvolvimento, não mais centralizadores, baseados não somente nos planos de governo, mas na iniciativa privada e na conscientização e participação dos indivíduos de uma sociedade, que devem reivindicar e exigir seus direitos, cumprindo, porém com seus deveres. É na participação de todos, e na contrapartida, que residem a mudança e o desenvolvimento reais. No mundo moderno, a pobreza é mais uma condição social do que econômica (Drucker, 1990).

## Planejamento estratégico de bibliotecas públicas no Brasil

No entanto, no caso brasileiro, onde o governo, e não a iniciativa privada, teve que atuar como o grande motivador e propulsor do desenvolvimento econômico e social, o planejamento para o desenvolvimento assume grande importância, e é a moldura maior onde deve estar inserido o planejamento bibliotecário, considerando principalmente que o setor de informação é um setor de serviço, de utilidade pública, e que essa postura é endossada na proposta de *desenvolvimento sustentado*, que inclui, junto com a agricultura, o emprego, a saúde e a segurança, a educação como meta prioritária de governo (Cardoso, 1994).

### 4 PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

#### 4.1 Planos de desenvolvimento, de 1968 a 1971

No Brasil, em 1968, o governo edita o Programa Estratégico de Desenvolvimento, em substituição ao Programa de Ação do Governo, PAEG. Esse foi o primeiro plano global para o desenvolvimento do País feito de forma integrada e com pleno apoio da situação, preparado em 1964, para o período de 1964 a 1966, pelo então ministro do planejamento Roberto Campos, no primeiro "governo da revolução", o de Castello Branco.

Para a área de educação, bem mais importante que o PAEG, foi o Plano Estratégico Decenal para o período de 1967 a 1976, preparado nos últimos meses do governo Castello Branco. Esse plano deu atenção destacada ao setor social e particularmente à educação, preparando um . Diagnóstico Preliminar de Educação, que estudou as prioridades educacionais como função da demanda do mercado (BRA/MPCE, 1966). Ainda que nunca implementado, esse estudo estabelece o conceito econômico da educação, requisito fundamental para o desenvolvimento econômico.

A educação comparece nesse plano, juntamente com a formação de mão-de-obra, como um dos setores de desenvolvimento social. A educação brasileira deveria, no período 1967-76, permitir a consolidação da estrutura de capital humano do país, de modo a acelerar o processo de desenvolvimento econômico.

O Programa Estratégico define uma nova estratégia para o desenvolvimento nacional. A educação adquire no *Programa...* um caráter nitidamente instrumental, a serviço dos objetivos básicos, que são: a aceleração do desenvolvimento econômico, o progresso social e a expansão de oportunidades de emprego. Dentro dessa perspectiva, o Programa de Educação e Recursos Humanos procura traçar uma concepção geral do sistema educacional que seja a mais adequada para atingir os objetivos propostos. O programa educacional visou:

- a oferta de ensino primário para a totalidade da população;
- o ensino médio para todos, mas constituindo para muitos o término da escolarização formal e a habilitação para o ingresso imediato na força de trabalho (nesse contexto atuam o SESC, o SESI e o SENAC, com cursos compactos em destrezas básicas para a indústria e comércio); e
- ensino superior aos mais bem dotados intelectualmente, com vistas à formação de recursos humanos de alto nível (BRA/MPCG, 1969).

#### **4.2 Planos Setoriais de Educação e Planos Nacionais de Governo, 1972-1998**

Com a reformulação do planejamento em 1970 e com a institucionalização das secretarias de planejamento dentro dos Ministérios, aparecem também os planos setoriais em complemento aos planos gerais de desenvolvimento.

No Brasil, no período de 70 e até o advento da "Nova República", a educação, a cultura e o desporto estavam agrupados sob um mesmo Ministério: o Ministério da Educação e Cultura, MEC.

Os planos setoriais de educação, cultura e desporto, que deveriam estar integrados ao plano de desenvolvimento do país como um todo, nem sempre cumpriram esse requisito. O I Plano Setorial de Educação deveria aparecer como parte integrante do I Plano Nacional de Desenvolvimento, para o período de 1971-1974 (BRA/PR/SP, 1972).

No entanto, o Plano Setorial do MEC, na definição de seus projetos prioritários não levou em consideração o modelo global, fixado pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (Horta, 1982).

Em 1970, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, por intermédio de seu representante no Conselho Federal de Educação, pro-

## Planejamento estratégico de bibliotecas públicas no Brasil

curou estabelecer uma nova sistemática de elaboração do Plano Setorial de Educação. De acordo com essa sistemática, o Conselho Federal de Educação, CFE, deveria estabelecer um documento de Bases de Política Nacional de Educação, contendo objetivos, normas e diretrizes educacionais, a partir das quais os órgãos de direção superior do MEC deveriam estabelecer a sua programação específica. Os programas dos vários departamentos seriam compatibilizados pela Secretaria Geral do MEC, vindo a *constituir* o Plano Setorial de Educação.

Através do Aviso de nº 3.035 de 20 de janeiro de 1970, o Ministro da Educação e Cultura encaminhou ao Ministro do Planejamento e Coordenação Geral, em cumprimento à diretriz daquele órgão, o Planejamento Setorial do Ministério da Educação e Cultura para o período de 1970-1973, acompanhado de 21 projetos considerados prioritários.

A *posteriori* veio anexar-se um documento elaborado pelo Conselho Federal de Educação. Esse documento, apresentado como contendo os "princípios doutrinários" orientadores do Plano Setorial de Educação e Cultura, constitui a única participação do Conselho Federal de Educação na elaboração do mesmo. Assim, em lugar de estabelecer as bases da política nacional de Educação, contendo os objetivos, as normas e as diretrizes educacionais que deveriam ser atendidos pela Secretaria Geral do MEC, na elaboração do Plano Setorial, o CFE elaborou um documento no qual justificava, a *posteriori*, um conjunto de prioridades educacionais estabelecidas em função de objetivos, critérios e interesses outros, definidos sem a sua participação (Horta, 1982,213).

Nota-se que o I PND (1972-1974), na área de 1º grau, detinha a sua atenção para a parte de investimentos diretos, aumento de taxa de escolaridade e do número de matrículas. O Plano Setorial de Educação de 1972 a 1974 preocupou-se com a alfabetização, a operação-escola e o Programa Nacional do Livro, reforçando ainda o aperfeiçoamento dos professores e a reformulação dos currículos. Quanto ao 2º grau, o I PND incentivou o aumento do número de matrículas, enquanto o Plano Setorial de Educação se preocupou mais com a interação Escola / Empresa / Governo, o Programa Nacional do Livro e a construção e equipagem de escolas (BRA/MEC, 1971).

Mais dois planos setoriais foram elaborados pelo MEC: o II Plano Setorial para a Educação e Cultura (BRA/MEC, 1974), cobrindo o período

de 1975 a 1979, e o III Plano Setorial para a Educação e Cultura (BRA/MEC, 1979), cobrindo o período de 1980 a 1985.

A relação entre o II PND (BRA/PR/SEPLAN, 1974) e o II Plano Setorial de Educação foi mais feliz. O II PND (1975-1979) estabeleceu como metas prioritárias para o 1º grau o aumento do número de matrículas e a valorização dos recursos humanos; o Plano Setorial de Educação (1975 a 1979) também se preocupou com esses itens e deu ênfase ao desenvolvimento de novas tecnologias aplicadas ao processo ensino/aprendizagem, à educação continuada, à distribuição do material escolar e ao Programa Nacional do Livro. Quanto ao 2º grau, tanto, o PND quanto ao Plano Setorial reforçaram as metas do 1º grau expandindo-as para o 2º grau.

O III PND, para o período de 1980 a 1985 (BRA/PR/SEPLAN, 1981), estabeleceu para as áreas de 1º e 2º graus a educação voltada para o meio rural e para as periferias urbanas, o desenvolvimento cultural, o planejamento participativo, a valorização do professor e o papel da escola privada. O III Plano Setorial de Educação, para o mesmo período (BRA/MEC, 1979), destacou a educação rural e das periferias, dando ênfase também à valorização dos recursos humanos. O Plano Setorial citou a diversificação de tipos de estabelecimento de ensino e apoio às escolas técnicas para o 2º grau. Depois desses, nenhum plano foi preparado em nível setorial, de forma global.

O Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, o PND- NR (BRA/PR/ SEPLAN, 1985) estabeleceu como prioridades educacionais: universalizar o ensino de primeiro grau; melhorar e ampliar o de segundo grau; redimensionar as modalidades supletiva e especial de ensino; estabelecer padrões mais elevados de desempenho acadêmico; integrar a educação física e o desporto no processo educacional; utilizar recursos tecnológicos para fins educativos e, finalmente, redefinir as competências institucionais no exercício dos encargos públicos. A política educacional teve como principal diretriz assegurar acesso de todos ao ensino de boa qualidade, notadamente o básico, enquanto direito social, com base em soluções que traduzam os anseios da coletividade.

O projeto de Reconstrução Nacional (BRA/PR, 1991) do período Collor (1990-1992) estabelecia que o novo arcabouço de planejamento e de administração no Brasil se assenta no princípio segundo o qual ela se

## Planejamento estratégico de bibliotecas públicas no Brasil

constitui em "direito de todos e dever do Estado e da família", promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. É reconhecida como direito individual e coletivo, responsabilidade social e fator de desenvolvimento do País. Nessa proposta, a presença do Estado é fundamental. Iniciativas de implantação de Centros de Atendimento Integral às Crianças e Adolescentes foram concretizadas em ação no País. Nos CAICS, as crianças carentes permaneciam em tempo integral e recebiam alimentação, livros didáticos e participariam de projetos de esporte e lazer. Os CAICS foram uma iniciativa que visava a formação do cidadão brasileiro.

Nesse contexto, caberia à biblioteca pública uma função educacional, mas também social e comunitária, voltada para a formação da cidadania. No entanto, os dois anos do governo Collor pouco efeito social surtiram, além da conscientização dos cidadãos para um governo mais responsável e menos corrupto. Durante os anos de 1990 a 1992 foi registrada uma recessão brutal. Nesse período, o sistema de bibliotecas públicas passa por um momento de transição sob a Fundação Biblioteca Nacional (FBN).

Durante o governo de transição de Itamar Franco, 1992 a 1994, foi elaborado o Plano Decenal de Educação para Todos, 1993-2003, por Murílio Hingel, então Ministro da Educação e do Desporto (1993). Concebido para ser um instrumento de recuperação do ensino básico, solicitava o esforço integrado da União, Estados e Municípios, bem como das famílias e outras instituições da sociedade civil, para fazer da escola um centro de qualidade e cidadania.

A proposta foi pautada na Conferência de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em março de 1990, convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial. Dessa conferência resultou a *Declaração Mundial de Educação para Todos* e o comprometimento dos países signatários - entre eles o Brasil - de desenvolver planos educacionais que assegurassem à sua população o direito à educação, colaborando com o esforço mundial na luta pela valorização da educação básica.

Esse plano não se confunde com o Plano Nacional de Educação, previsto na Constituição e que inclui todas as modalidades de ensino; res-

ponde apenas ao dispositivo constitucional de "eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental" nos próximos dez anos.

A consolidação do regime democrático, evidenciado pelas duas últimas eleições à Presidência, abriu caminho para a participação ampla do cidadão na vida política do país, permitindo que influa no delineamento do futuro que pretende para a sociedade brasileira, bem como no tipo de educação que deseja. A cidadania é uma palavra significativa no contexto de uma democracia consolidada, em que todos os brasileiros aprendem a resolver os seus próprios problemas e os do país.

Endossando o comprometimento de Itamar Franco, o governo de Fernando Henrique Cardoso, mais uma vez, optou pela valorização do ensino fundamental, investindo na qualificação do professor, na reforma e/ou construção de escolas e na ampla distribuição gratuita do livro didático e da merenda escolar. A ação educacional é complementada pela comunitária, através do Programa Comunidade Solidária, lançado em seu governo, que prioriza ações de natureza suplementar em educação, saúde, habitação e saneamento, infra-estrutura e alimentação, de forma a compatibilizar as ações permanentes do governo, com uma atuação de cunho assistencial emergencial.

Exemplos das ações são:

- coordenar a execução dos programas de combate à fome;
- realizar pequenas reformas em escolas e postos de saúde;
- construir ou reformar centros comunitários (Cardoso, 1994, p.226).

Enfatiza-se, pois, a necessidade da atuação da biblioteca no esforço educacional de informação comunitária e da promoção à cidadania.

## **5 PLANEJAMENTO DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS**

### **5.1 O Papel do INL**

No que tange ao planejamento de bibliotecas públicas no Brasil, o primeiro, e único órgão, em nível nacional, que teve como objetivos o incentivo, a organização e manutenção de bibliotecas públicas em todo o território nacional, foi o Instituto Nacional do Livro, criado pelo Decreto-Lei nº 93, de 21 de dezembro de 1937, por transformação do Instituto Cairu, fundado em janeiro daquele ano e no mesmo ano extinto. A função social

## Planejamento estratégico de bibliotecas públicas no Brasil

do INL esteve sempre voltada para a preservação e divulgação da cultura brasileira e conseqüentemente para a educação. Nada mais natural, portanto, que o INL se voltasse para a criação e desenvolvimento da biblioteca pública brasileira.

Ao objetivo do instituto Cairu de organizar e publicar a Enciclopédia Brasileira e o Dicionário da Língua Nacional, revendo-lhes as sucessivas edições, o INL acrescentou o de contribuir de maneira direta e eficiente para o desenvolvimento cultural nacional, promovendo as medidas necessárias para aumentar, melhorar e baratear a edição de livros no País, bem como facilitar a importação de livros estrangeiros, e incentivando a organização e a manutenção de bibliotecas públicas em todo o território nacional (INL, 1987).

O INL esteve primeiro subordinado ao então Ministério da Educação e Saúde, depois Ministério da Educação e Cultura. Em 1961, o Decreto-Lei nº 51.223, datado de 22 de agosto, criou, no Ministério da Educação e Cultura, o Serviço Nacional de Bibliotecas. Esse órgão tinha por finalidades:

1. Incentivar as diferentes formas de intercâmbio bibliográfico entre as bibliotecas do País;
2. estimular a criação de bibliotecas públicas e, especialmente, de sistemas regionais de bibliotecas;
3. colaborar na manutenção dos sistemas regionais de bibliotecas;
4. promover o estabelecimento de uma rede de informações bibliográficas que servisse a todo o território nacional.

Entretanto, devido a uma série de fatores adversos, o Serviço Nacional de Bibliotecas não conseguiu cumprir seus objetivos, e o Decreto-Lei nº 62.239, de 8 de fevereiro de 1969, incorporou-o ao Instituto Nacional do Livro, passando este a coordenar a política nacional de bibliotecas, tendo como meta prioritária a biblioteca pública.

Posteriormente, o Instituto Nacional do Livro adotou, entre outras, duas medidas de fundamental importância. A primeira foi firmar convênios com as prefeituras municipais para manutenção de bibliotecas públicas, nos quais foram definidas as obrigações do INL e a contrapartida dos municípios. A segunda foi adotar o sistema de co-edição em lugar da simples compra de livros a serem enviados às bibliotecas públicas municipais. A tiragem que cabia ao INL, na co-edição, era distribuída às bibliote-



cas com ele conveniadas em todo o território nacional, ficando a outra parte para ser comercializada pela editora.

Outro fator importante foi a implantação da Lei nº 5.692/71, que reformou o ensino de 1º e 2º graus, tornando obrigatória a pesquisa por parte do estudante. Em razão da impossibilidade de se manterem bibliotecas em todas as escolas, a biblioteca pública começou a ser vista pelas autoridades com dupla importância, porquanto passou a servir aos estudantes e à população em geral, tomando-se instituição indispensável à formação educacional e cultural da comunidade (Suaiden, 1980).

## **5.2 O Sistema Nacional de Bibliotecas**

O Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas, cuja implantação foi iniciada em 1977, pelo Instituto Nacional do Livro, é de fundamental importância para o desenvolvimento das bibliotecas públicas, tendo atingido hoje quase todos os estados brasileiros.

A argumentação em tomo de sua criação ponderou que, para a solução dos inúmeros problemas que a biblioteca pública enfrentava, como acervos não catalogados, falta de equipes técnicas, e outros, que resultaram no atendimento insatisfatório ao usuário, recomendava-se: a adoção de técnicas de planejamento bibliotecário e de normas, em nível nacional, que uniformizassem os serviços bibliotecários; a prestação de efetiva assistência técnica, nos diferentes níveis, tendo em vista a reorganização e melhoria do atendimento a toda a comunidade nacional; a utilização de serviços de extensão bibliotecária, objetivando assistência às populações suburbanas e rurais, e, como suporte ao anterior, a criação de uma infra-estrutura de recursos materiais e humanos no setor.

Uma consideração que enfatizava o seu entendimento sobre o planejamento de bibliotecas públicas era que, à semelhança das instituições educacionais, as bibliotecas públicas deviam submeter-se a um planejamento integrado nos planos nacionais de educação, que fazem parte do planejamento social e econômico do País, pois, apenas nesse contexto, é que o planejamento bibliotecário pode alcançar as bases de apoio de que precisa para ser eficaz.

O Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas levou em conta as diretrizes dos planos de desenvolvimento, PNDs, e os setoriais de educação e

## Planejamento estratégico de bibliotecas públicas no Brasil

cultura, e preocupou-se com as funções sociais e os principais problemas administrativos, técnicos e humanos das bibliotecas públicas. A sua vigência começou durante o II PND (1975-1979) e estendeu-se até o I PND da "Nova República" (1986/1989). Sua principal preocupação era acompanhar o desenvolvimento sócio-cultural do País.

A estruturação do Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas objetivava a incrementação de recursos necessários à prestação de eficaz assistência técnica às bibliotecas públicas estaduais, para que essas viessem a desempenhar suas funções de cabeças ou centros dos subsistemas estaduais de bibliotecas. Pretendia-se, com esse projeto, que as bibliotecas brasileiras deixassem de funcionar isoladamente, como vinham fazendo, estabelecendo-se um sistema institucionalizado de colaboração mútua, objetivando maior rendimento dos recursos aplicados.

Nesse sentido, o projeto de implantação do Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas esteve direcionado, num primeiro momento, para:

- criação de infra-estrutura de recursos humanos e materiais no INL e nas bibliotecas públicas estaduais, que funcionariam como cabeças de cada subsistema;
- elaboração, pelo INL, de normas básicas para implantação e desenvolvimento do sistema,
- criação de mecanismos de colaboração mútua entre as bibliotecas participantes;
- organização de um serviço de extensão bibliotecária às comunidades carentes, de acordo com as necessidades e realidades locais.

O Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas teve como órgão central coordenador o Instituto Nacional do Livro e, como órgãos coordenadores, em nível estadual, as bibliotecas públicas estaduais ou órgãos indicados pelos governos estaduais. Nessa estrutura competia ao INL:

1. planejar a organização do Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas;
2. prestar cooperação técnica e financeira aos estados no que se refere à organização de bibliotecas públicas e à implantação do sistema;
3. redigir normas técnicas e procedimentos de serviços destinados às bibliotecas públicas;
4. realizar inspeções técnicas e sindicâncias junto às bibliotecas públicas que solicitassem ou recebessem subvenções ou assistência técnica;

5. desenvolver e estimular atividades de treinamento e aperfeiçoamento de recursos humanos em diferentes níveis com a colaboração de instituições de ensino;

6. promover ou apoiar outras atividades de aperfeiçoamento de recursos humanos, como congressos, conferências, reuniões, etc.;

7. estimular e promover a edição de obras adequadas ao aperfeiçoamento de recursos humanos em Biblioteconomia e áreas afins;

8. realizar estudos sobre planejamento de recursos humanos para bibliotecas brasileiras;

9. manter o cadastro das bibliotecas brasileiras de todos os tipos e publicar periodicamente o Guia de Bibliotecas Brasileiras.

As unidades federais organizariam os seus respectivos Subsistemas de Bibliotecas Públicas de acordo com as normas emitidas pelo INL, podendo esses serem subdivididos em microregiões quando necessário.

As bibliotecas públicas existentes e a serem organizadas deveriam obedecer aos princípios de cooperação, racionalização e planejamento de suas atividades-fim e atividades-meio, tendo por meta a organização do subsistema de base estadual e regional.

O projeto foi aprovado e sua implantação foi iniciada, em 1977, o Instituto Nacional do Livro coordenou o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas. Toda e qualquer biblioteca pública Estadual ou Municipal poderia fazer parte desse Sistema. Para isto, bastaria estabelecer um convênio com o INL e, no caso das bibliotecas Municipais, com a Coordenação do Sistema Estadual de Bibliotecas Públicas. Isso feito, a biblioteca passaria a receber doações anuais de livros (um "kit" contendo cerca de 500 obras), treinamento para os responsáveis pela biblioteca e assistência técnica constante oferecida pelo INL juntamente com o Sistema Estadual (Suaiden, '1979). Em 1988, o INL já havia criado bibliotecas em cerca de 3.000 municípios brasileiros, de um universo de 4.450.

Em janeiro de 1988 a vinculação do Instituto Nacional do Livro ao MEC é alterada; foi criada, *por* Decreto, a Fundação Pró-Leitura, sob o Ministério da Cultura. A Fundação se superpôs ao INL, e passou a compreender também a Biblioteca Nacional. Pela primeira vez o INL se afasta da esfera de atuação direta do MEC, mas continua com a coordenação e desenvolvimento do programa Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas.

### 5.3 Convênios do INL com a FAE e a UNDIME

A biblioteca pública brasileira sempre cumpriu com a sua principal função social, o papel de biblioteca escolar, e o INL mais uma vez teve que se aproximar da ação do Ministério da Educação, desta vez estabelecendo um convênio.

Em 15 de novembro de 1988, num trabalho interministerial (Ministério da Educação e Ministério da Cultura), foi criado o Programa Sala de Leitura das Bibliotecas Escolares. Os conveniados foram o Instituto Nacional do Livro, INL, que nesta época já tinha enorme penetração junto aos municípios brasileiros, e a Fundação de Assistência ao Estudante, FAE. O programa visava a criação de bibliotecas escolares/salas de leitura, com o envolvimento das prefeituras municipais. Um trabalho de divulgação nacional, com o apoio do INL, informava a população dos municípios sobre esse programa que, em 1988, implantou em torno de 10 mil bibliotecas escolares/salas de leitura. O maior número de bibliotecas escolares encontra-se em Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul (INL, 1989).

Esta "joint-venture" deu ao INL como contrapartida uma ajuda com os acervos destinados às bibliotecas públicas, que passaram a receber também livros texto escolares, doados pela FAE.

Outro convênio, com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, UNDIME, propunha a instituição do "cheque-livro". Tratava-se da concessão, pelo Instituto, de auxílio financeiro na forma de "cheque-livro" mediante o qual as bibliotecas pudessem fazer a aquisição dos volumes de interesse diretamente das livrarias locais, quando existissem ou de qualquer ponto de comercialização do livro no município.

O programa contava com recursos oriundos do Instituto de Promoção Cultural, providos da Lei nº 7505 (Lei Sarney) e era conveniado com a Câmara Brasileira do Livro, responsável pela confecção e fornecimento dos cheques ao INL, assim como pelo resgate junto às livrarias. O seu mérito consistiu, principalmente, em envolver a comunidade no processo de duas formas:

- na escolha e definição do acervo, o que estimulou um gradativo envolvimento com o setor de editoração e livrarias;
- na ampliação ou criação de pontos de venda de livros no município em um País proverbialmente carente de livrarias (Cademartori, 1990).

Em 1989, o INL decretou o "ano da biblioteca pública", e conseguiu até o fim desse ano registrar a criação de 4.067 bibliotecas públicas municipais cadastradas, criadas por Lei municipal e com rubrica orçamentária, de um universo de 4.450 municípios brasileiros. O maior número de bibliotecas públicas está em Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Bahia.

## **6 SITUAÇÃO ATUAL E PERSPECTIVAS**

Em 15 de março de 1990, pelo Decreto n° 99.180 e pela Medida Provisória n° 151, são extintos alguns órgãos de administração indireta. Foram extintos, entre outros, sob o Ministério da Cultura, a Fundação Nacional das Artes, FUNARTE, a Fundação do Cinema Brasileiro, a Fundação Nacional de Artes Cênicas, a Fundação Cultural Palmares e a Fundação Pró-Memória, à qual estavam vinculados o INL e o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas.

As medidas provisórias são submetidas, em segunda instância, à Câmara que, em 12 de abril de 1990, edita a Lei de n° 8.029 dispondo sobre a extinção da Fundação Nacional Pró-Leitura. Ficou, assim, provisoriamente extinto o Instituto Nacional do Livro. No entanto, essa mesma lei passa as atribuições da Fundação Nacional Pró-Leitura para a Biblioteca Nacional, que passou a compreender três diretorias:

- Diretoria de Processos Técnicos - com sede no Rio de Janeiro;
- Diretoria de Referência e Difusão - com sede no Rio de Janeiro;
- Diretoria Nacional do Livro (antigo INL) e atual departamento Nacional do Livro - com sede no Rio de Janeiro.

O Departamento Nacional do Livro, por sua vez engloba três coordenações:

- Coordenação do Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas;
- Coordenação de Seleção e Distribuição de Livros;
- Coordenação de Promoção e Difusão do Livro.

Passaram, portanto, o INL e o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas para a coordenação da Biblioteca Nacional, vinculada à Secretaria de Cultura, hoje Ministério da Cultura, e que passou a ser o órgão central do Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas. A natureza jurídica da Biblioteca Nacional foi alterada através da Medida Provisória n° 206, de 8 de

## Planejamento estratégico de bibliotecas públicas no Brasil

agosto de 1990, que a caracterizou como Fundação - Fundação Biblioteca Nacional, FBN.

O programa Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas, já implantado em todo o território nacional, tem assegurada a sua continuidade jurídica e administrativa, e hoje possui mais de três mil filiadas. Sob a FBN foi criado também o programa de fomento à leitura, PROLER (Entrevista com Affonso Romano de Sant'Anna, 1995). No entanto, a Biblioteca Nacional não apresenta uma política expressiva para o setor e nem opções que caracterizem uma modificação de proposta ou impacto em nível nacional.

Não se pode dizer hoje que a situação de planejamento das bibliotecas públicas passa por um bom momento. Ao contrário, além dos problemas de caráter de transição democrática por que passa toda a estrutura governamental brasileira, o outro fator de enorme influência sobre as suas instituições é o fator financeiro. A política de contenção de recursos, do atual governo, não tem permitido o repasse de verbas para os municípios e os Estados, e parece não haver verbas suficientes para o desenvolvimento da educação e da cultura, fato este que acreditamos transitório. No entanto, os fatores econômicos que agem negativamente no desenvolvimento do sistema cultural e educacional, também atuam negativamente sobre as bibliotecas. Países que não dispõem de recursos suficientes para desenvolver o sistema de instrução pública, muito menos terão verbas disponíveis para instalar e desenvolver bibliotecas (Gomes, 1983, 17). O Plano decenal e o compromisso do atual governo talvez revertam esse quadro a médio e a longo prazo.

Espera-se a definição da política educacional e do planejamento global. A diretriz perceptível de apoio ao ensino básico e o combate ao analfabetismo carece de uma moldura de planejamento estratégico para a área de educação e cultura para se ter uma percepção mais clara das prioridades do governo atual no conjunto de suas ações educacionais, sociais e de valorização do cidadão.

Nesse contexto, o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas está sendo coordenado pelo Departamento Nacional do Livro da Fundação Biblioteca Nacional. Uma objetiva avaliação demonstra que, devido à herança histórica de ações educacionais e sociais não compatíveis com a realidade brasileira, os problemas persistem e a biblioteca pública pouco tem colaborado com a formação de um público leitor.

Muitos são os problemas das bibliotecas públicas brasileiras, diagnosticados há bastante tempo e que ainda permanecem, caracterizando um cenário de crise. Em primeiro lugar, deve-se destacar que apesar da existência de inúmeras escolas de biblioteconomia, inclusive em nível de pós-graduação, e do conseqüente aumento de bibliotecários, a maioria dos municípios não conta com profissionais habilitados. O bibliotecário prefere permanecer nos grandes centros urbanos onde encontra melhores oportunidades profissionais. Devido à carência de recursos humanos adequados no interior, muitas bibliotecas são administradas por leigos, o que acarreta uma soma considerável de problemas na interação com a comunidade.

Em segundo lugar, é importante salientar que as bibliotecas públicas não são unidades orçamentárias e os poucos recursos financeiros da Fundação Biblioteca Nacional apresentam prioridade para a área de preservação do patrimônio bibliográfico nacional. Sem recursos financeiros não há atualização e mesmo aquisição de material bibliográfico, o mesmo ocorrendo com a compra de equipamentos. A difusão do livro como instrumento fundamental na disseminação da cultura continua sendo prejudicado, já que o livro é até hoje - considerado como material permanente para efeitos contábeis. Nesse quadro, a maioria das bibliotecas públicas evita ao máximo o empréstimo domiciliar, pois o livro, às vésperas do ano 2000, ainda é classificado sob a rubrica patrimônio.

Um país com as dimensões geográficas do Brasil e com as altas taxas de desnutrição infantil e de analfabetismo necessita, acima de tudo, de uma estrutura de serviços bibliotecários que apresente prioridade para o atendimento das massas também nas zonas suburbanas e rurais. No entanto, até hoje, a biblioteca pública brasileira está localizada no centro dos grandes aglomerados urbanos, onde apenas privilegia um setor elitizado da população, sem apresentar um serviço de extensão que dissemine a informação para as populações carentes ou marginalizadas do processo social, cultural e educacional.

Deve-se destacar, também, que a biblioteca pública brasileira não se modernizou para ajudar a comunidade a enfrentar os desafios dos tempos modernos. Ela, que nasceu de uma cultura reflexa, de imitação, portanto importada de outras realidades, continua sendo um espaço onde os estudantes, por falta de biblioteca escolar, copiam textos de dicionários e en-

ciclopédias e chamam a isso *de* pesquisa bibliográfica. As pesquisas recentes sobre necessidade de informação de usuários e não-usuários não são aplicadas nas bibliotecas públicas. Os não-usuários teoricamente são até mais importantes que os usuários, pois eles fazem parte de um imenso contingente de pessoas que não recebem a menor atenção dos serviços bibliotecários (Suaiden, 1995).

Assim sendo, é imperiosa a necessidade de estabelecer um planejamento bibliotecário, onde a biblioteca pública apresente piedade total para um trabalho de vinculação/interação com os problemas comunitários. Somente assim a biblioteca pública dará uma grande contribuição ao processo de elevar o nível de conhecimento da comunidade, apresentando atividades fundamentais como a disseminação de informação utilitária e educacional, que serão importantes para a formação da cidadania e de um povo que tenha noção dos seus direitos e deveres no processo de desenvolvimento do país.

Não bastam as medidas governamentais. Qualquer mudança no bem-estar do cidadão brasileiro só ocorrerá quando este tiver consciência dos seus direitos e deveres como cidadão, reivindicando ele mesmo o atendimento às suas necessidades e direitos ao País.

### **7 DEFINIÇÃO DAS FUNÇÕES DA BIBLIOTECA PÚBLICA À GUIA DE CONCLUSÃO**

Acreditamos que a função principal da biblioteca pública hoje deva ser a formação da consciência do cidadão, para que o mesmo compreenda os seus direitos e deveres. Independente das diretrizes e ação do governo, a biblioteca pública pode e deve continuar preocupada com as suas funções sociais. Essas funções podem/devem ser:

- a função social/comunitária - a biblioteca deve se preocupar em ser o centro cultural e social da comunidade, engajando a comunidade na administração da biblioteca, tornando-a responsável pela organização de eventos, envolvendo-a na angariação de fundos para a biblioteca (Skory, 1989), determinando as prioridades de ação - social e comunitária da biblioteca;

- a função informativa/utilitária - a biblioteca deve ter uma compreensão das reais necessidades de sua comunidade, e o primeiro



passo para atender a sua clientela seria a provisão de informações sobre tudo o que realmente possa interessar àquela comunidade. O seu acervo deve corresponder às necessidades de informação de seus usuários. Deve também preocupar-se com o seu não-usuário e com a disponibilização de publicação de valor utilitário e outras de caráter mais informal; a biblioteca deve priorizar as ações de caráter utilitário, privilegiando - aquelas que respondam à maior parte das necessidades da comunidade;

- a função educativa - enfatizando principalmente a formação do hábito de leitura, a exemplo do programa PROLER, pois esse ajuda a erradicar o analfabetismo, apóia a educação formal e possibilita a educação informal e continuada.

Paralelamente a biblioteca pública deve continuar com as suas funções cultural e recreativa, complementares e indispensáveis para poder atingir as outras funções (Miranda, 1978). Para assegurar a sua existência e efetividade deve ainda incluir alguns objetivos administrativos de fundamental importância:

- administrar cursos de treinamento de auxiliares de bibliotecas, e de bibliotecários, que seriam promovidos pelo Departamento Nacional do Livro e outros órgãos de classe e associação, orientados de modo a dar ênfase não só à parte interna da biblioteca, mas principalmente ao ambiente no qual ela se insere (Costa, 1981) e na comunidade que deve servir;

- vincular o planejamento da biblioteca ao planejamento municipal e estadual;
- prover orçamento continuado para a biblioteca da parte da municipalidade e do Estado.

A biblioteca pública brasileira deve, ainda, assegurar a importantíssima função econômica de continuar a existir, pois reúne em um único lugar materiais que têm um efeito multiplicador infinito, podendo beneficiar um sem número de pessoas, ajudando o país a assegurar a educação e o acesso à cidadania para todos.

A biblioteca pública brasileira passa por um momento de crise, mas estratégias possíveis para assegurar a sua existência podem incluir joint-ventures com a iniciativa privada (o comércio e a indústria locais), bem como com a comunidade local, e que possam financiar algumas de suas atividades, com órgãos de assistência social (como o Programa de Co-

## Planejamento estratégico de bibliotecas públicas no Brasil

comunidade Solidária, da Presidência da República e outros), com órgãos de difusão cultural (como o antigo Instituto Nacional do Livro e atual Departamento Nacional do Livro, programas de ciência e leitura, como o PROLER e outras).

Outras estratégias, de crescimento e desenvolvimento, poderiam envolver ações conjuntas entre a classe bibliotecária e o Governo, como por exemplo:

a) a reativação da Câmara Setorial do Livro, criada em 1990, sob o Ministério da Cultura e a instituição de uma Lei do Livro, que possibilite a transformação dos impostos da indústria livreira em bônus ou cheques que revertam em benefício das bibliotecas públicas;

b) a reativação de um "lobby" no sentido de reformulação do Decreto-lei 200, incluindo na nova reforma administrativa uma rubrica, própria para materiais bibliográficos;

c) a reformulação da Lei de Depósito Legal, adotando o modelo federativo, mais flexível, descentralizando a coleta em nível municipal, para repasse das obras em níveis estaduais (Bibliotecas estaduais) e federal (Biblioteca Nacional).

Os tipos de estratégias possíveis se multiplicam (Oliveira, 1988), mas o que o bibliotecário de bibliotecas públicas deve adotar são principalmente estratégias de inovação, tentando identificar, para a comunidade, o município e o estado, aqueles serviços ou atividades novos e únicos, mas ao mesmo tempo absolutamente necessários e importantes para o desenvolvimento dessa comunidade. As estratégias e ações voltadas para a comunidade devem se apoiar em estudos de comunidade, numa ação de ocupação de "nichos" de mercado, buscando a diferenciação de produtos e serviços de acordo com a necessidade dos diversos segmentos comunitários, em especial suas necessidades educacionais, de cidadania e de informação do dia a dia. A metodologia de estudo de comunidade deverá incluir estudos de segmentação de mercado por áreas de interesse e atividade, para identificação de pontos de estrangulamento relativos à provisão de informação de utilidade e pontos potenciais de desenvolvimento da comunidade para a cidadania.

## 8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 AFFONSO ROMANO DE SANTANNA: um arsenal de sucesso - entrevista. Entre Amigos, novembro, 1995, p.1, Ministério da Cultura, Fundação Biblioteca Nacional.
- 2 BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria Geral. *Plano Setorial de Educação e Cultura, 1972-1974*. Brasília : MEC, 1971.
- 3 BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria Geral. *II Plano Setorial de Educação e Cultura, 1975-1979*. Brasília: Departamento de Documentação e Divulgação, 1977.
- 4 BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria Geral. *III Plano Setorial de educação, cultura e desporto, 1980-1985*. Brasília : MEC, Departamento de Documentação e Divulgação, 1980.
- 5 BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-66, síntese*. Rio de Janeiro, novembro 1964.
- 6 BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Plano decenal de desenvolvimento econômico e social*. Rio de Janeiro: EPEA, 1966.
- 7 BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *Programa Estratégico de Desenvolvimento, 1968-70, síntese*. Rio de Janeiro: IBGE, 1968.
- 8 BRASIL. Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento. *Programa de Metas*. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1958.
- 9 BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Planejamento. *Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento, 1971-74*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1972.
- 10 BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Planejamento. *II Plano Nacional de Desenvolvimento, 1975-1979*. Rio de Janeiro: IBGE, 1974.
- 11 BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Planejamento. *III Plano Nacional de Desenvolvimento, 1980-1985*. Brasília: Secretaria de Comunicação Social, 1980.
- 12 BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Planejamento. *Plano de Desenvolvimento da Nova República, 1986-1989*, 1. Brasília, novembro de 1985.
- 13 CADEMARTORI, Ligia. *Acesso à Informação: Limites culturais do desenvolvimento*. Brasília : Instituto de Planejamento, IPLAN, Coordenação de Educação e Cultura, março de 1990. (Acompanhamento de Políticas Públicas, nº 26)
- 14 CAMPOS, Roberto Oliveira. *Reflections on Latin American Development* Austin, Texas: University of Texas, Institute of Latin American Studies, 1967.
- 15 CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à obra Brasil; proposta de governo*. Brasília : s.ed., 1994.
- 16 CONFERÊNCIA sobre el Desarrollo de los Servicios de Bibliotecas Públicas en América Latina. São Paulo, 1951.
- 17 DESAROLLO de las bibliotecas públicas en América Latina. Paris : UNESCO, 1953. (Manuales de la UNESCO para las bibliotecas, 5).
- 18 COSTA, Maria Neusa de M. *Fatores determinantes do desempenho das bibliotecas públicas do Estado da Paraíba*. João Pessoa, Paraíba, 1981. (Dissertação de Mestrado).
- 19 CRUZ, Teresinha Rosa. *Educação e organização social: estudo comparado dos sistemas de educação dos Estados Unidos, União Soviética e Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1984.
- 20 DRUCKER, Peter F. *The Paradoxes of Economic Development*. Economic Impact, v.1, p.74-79,1990.
- 21 GOMES, Sônia de Conti. *Biblioteca e sociedade na primeira república*. São Paulo : Pioneira, 1983.
- 22 HORTA, José Silvério Bahia. *Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil; uma contribuição à história da educação brasileira no período de 1930-1970*. São Paulo: Corte, 1982.

## Planejamento estratégico de bibliotecas públicas no Brasil

- 23 INSTITUTO NACIONAL DO LIVRO. *Instituto Nacional do Livro, 1937-1987; 50 anos de publicação*. Brasília : INL, 1987.
- 24 INSTITUTO NACIONAL DO LIVRO. *O que é: Biblioteca Pública Municipal; Biblioteca Escolar e Sala de Leitura*. Brasília: MEC/FAE, 1989.
- 25 JORNADAS Bibliotecárias Argentinas, 4. Buenos Aires, 1956. Documento base. Buenos Aires 5 1956.
- 26 MIRANDA, Antônio. A missão da biblioteca pública no Brasil. *Revista de Biblioteconomia de Brasília*, v.6, n.1, p.69-75, jan./jun, 1978.
- 27 OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. *Planejamento estratégico*. 3.ed. São Paulo : Atlas, 1988.
- 28 PENNA, Carlos Victor. *Planeamiento de servicios bibliotecarios y de documentation*. Madrid : Oficina de Educación Iberoamericana, 1970. (Manuales de la UNESCO para bibliotecas)
- 29 PENNA, Carlos Victor. Planificación de los servicios bibliotecarios: los servicios bibliotecarios y el planeamiento de la educación. (Projecto principal de educación). *Boletín trimestral*, La Habana, v.2, n.6, p.47-65, abril./jun. 1960.
- 30 PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS. Brasília: MEC, 1993.
- 31 SABOR, Josefa Emilia. Desarrollo del planeamiento bibliotecario en América Latina. *Revista de Biblioteconomia de Brasília*, v.5, n. 1, p.45-90, jan./jun. 1977.
- 32 SEMINÁRIO sobre Planeamiento de um Serviço Nacional de Bibliotecas Escolares, Bogotá, 1961. Informe Final, comp. por Aristóbolo Prado V. La Habana : Centro Regional de UNESCO en el Hemisfério Occidental, 1962.
- 33 SKORY, Vilet. Friends of the library. *Canadian Library Journal*, Ottawa, p.317-321, Oct. 1989.
- 34 SUAIDEN, Emir José. *Biblioteca pública brasileira: desempenho e perspectivas*. São Paulo: LISA; Brasília: INL, 1980.
- 35 SUAIDEN, Emir José. *Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas*. Brasília : MEC/INL, 1979.
- 36 SUAIDEN, Emir José. *Biblioteca pública e informação à comunidade*. São Paulo : Global, 1995.
- 37 TARAPANOFF, Kira. Planejamento bibliotecário em busca de identidade. *Revista de Biblioteconomia de Brasília*, v. 15, n. 2, p. 229-236, jul./ dez. 1987.
- 38 UNESCO. Meeting of Experts on the National Planning of Library Services in Asia, Colombo, Ceylon, 1967. Final Report. Paris, 1967. p.14-15.
- 39 UNESCO. Recomendações da UNESCO sobre biblioteca pública. *Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação*, v. 7, n. 4/6, p. 158-63, 1973.
- 40 UNESCO. Centro Regional en el Hemisferio Occidental. Plan orgânico para un servicio nacional de bibliotecas escolares [por Carlos Victor Penna y Oscar Vera]. La Habana, 1956.

**Strategic Planning for Public Library in Brazil; historias, crisis and perspectives**

Traces back the history of public library planning in Brazil. Gives a socio-technical approach, studying the public library under a macro planning perspective, a long range planning approach for the development of public libraries for a country as a whole. Reports the Brazilian experience on public library planning and concludes that public library planning in Brazil has always been done by the National Institute for the Book (Instituto Nacional do Livro), that its main social function was educational, and that the present moment of crisis demands definitions regarding which social functions the public library must fulfil. Sugests these functions as well as which must be its administrative objectives, and the strategies to be taken to make viable the actions of the public library within the community where it acts.

**Keywords:** Strategic planning. Social strategies. Public libraries. Library and community. Social roles.

---

**Kira Tarapanoff**

Pesquisadora Senior, professora colaboradora nos cursos de pós-graduação Mestrado e Doutorado do Departamento de Ciência da Informação e Documentação. Doutora pela Universidade de Sheffield, Inglaterra. Pesquisadora na área de Macroplanejamento de Sistemas de Informação.

SQN 309 - Bloco O - Aptº 305 (Ed. Tom Jobim)  
70755-150 - Brasília (DF)

**Emir Suaiden**

Professor Adjunto do Departamento de Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília. Doutor pela Universidade Complutense de Madrid, Espanha. Pesquisador na área de bibliotecas públicas.

Universidade de Brasília

Departamento de Ciência da Informação e Documentação 70910-900 Brasília, DF

---