



# RECOMENDAÇÃO

## abril 2024

**Explicações/ ‘Educação (na) sombra’:  
relação com o currículo, o trabalho dos  
professores e as desigualdades**

**Conselheiros/Relatores**  
António Neto Mendes  
Fernando Elias  
Jorge Ascensão

## Recomendação

Explicações/ 'educação (na) sombra': relação com o currículo, o trabalho dos professores e as desigualdades

## Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Recomendação elaborado pelos Conselheiros Relatores António Neto Mendes, Fernando Elias, e Jorge Ascensão o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 10 de abril de 2024, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo a presente Recomendação, que é complementada pelo Relatório Técnico disponíveis em [www.cnedu.pt](http://www.cnedu.pt).

## Prólogo

Esta Recomendação situa-se na interseção de dois princípios basilares da nossa organização política e social que importa nomear e que a nosso ver matizam qualquer debate sobre a Educação enquanto direito humano: por um lado, a legitimidade do Estado enquanto garante de um espaço público de debate e de construção democrática de políticas educativas que promovam a equidade e a coesão social; por outro, o reconhecimento de que os pais têm “o direito e o dever constitucional de educação e manutenção dos filhos” (Constituição da República Portuguesa/CRP, Art. 36º,5).

As políticas públicas visam a democratização do acesso à educação formal e a equidade na distribuição dos seus benefícios. O foco central desta proposta não é a atividade das explicações *per se*, mas algumas das suas causas e os seus efeitos, diretos ou indiretos, associados à atividade, quer em termos escolares quer das suas repercussões sociais, e que podem conflitar com o objetivo político mais lato de democratização do sucesso em todas as suas vertentes.

De forma resumida, pode assumir-se que esta Recomendação resulta de uma dupla preocupação: por um lado, a consciência de que o fenómeno das explicações não tem merecido a adequada atenção por parte das políticas públicas, salvo raras exceções referidas no texto; por outro, os sinais de que o fenómeno tem contribuído, juntamente com outros fatores, para a acumulação de dificuldades do sistema educativo em assegurar uma mais efetiva igualdade de oportunidades para todos, apesar dos avanços conseguidos.

Importa, antes de mais, clarificar o conceito de “explicação”, uma atividade bem conhecida na sociedade portuguesa e que tem perdurado ao longo de gerações. Assim, será considerado “explicação” o serviço pago de reforço educativo realizado fora das escolas (públicas e privadas) por um prestador privado, por iniciativa das famílias, que visa genericamente a melhoria dos resultados escolares dos estudantes (“explicandos”) obtidos no decurso da avaliação interna e externa das aprendizagens escolares. Convém ainda assinalar que nos últimos anos o mercado das explicações tem vindo a diversificar-se, também em Portugal onde já é possível fazer a opção entre a oferta presencial e *online*. Esta caracterização sumária circunscreve uma atividade que é típica do espaço privado, quer pelo lado da oferta (“explicadores”) quer do lado da procura (famílias e “explicandos”). Exclui o chamado apoio pedagógico prestado gratuitamente nas escolas públicas e privadas. A leitura do Relatório Técnico que acompanha as Recomendações é um auxiliar precioso para a sua compreensão, na medida em que ajuda a entender a expressão do fenómeno das explicações em Portugal e no mundo, e algumas especificidades que o têm mantido fora do debate no espaço público.

O processo de elaboração das recomendações abriu com um Seminário dedicado ao tema<sup>1</sup>, realizado em parceria com a Universidade de Aveiro, envolvendo investigadores e diversos agentes sociais da área da educação (investigadores, explicadores, professores, gestores escolares, estudantes...), a que se seguiu a realização de uma dezena e meia de audições a convidados de perfis diversificados (do sector público e privado, como professores, explicadores, alunos, diretores de escolas, pais e encarregados de educação, sindicalistas, etc.).

No sentido de aumentar a legibilidade das recomendações, decidimos organizá-las por domínios, sem que a ordem de apresentação traduza qualquer intenção de hierarquização: 1. Domínio da atividade comercial com reflexos na Educação; 2. Domínio da ação da escola pública enquanto contexto de ensino-aprendizagem; 3. Domínio das políticas públicas para o sistema educativo

### **1. Domínio da atividade comercial com reflexos diversos na Educação**

A Constituição da República consagra a “Coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social” (Art. 80º, b) e a “Liberdade de iniciativa e de organização empresarial no âmbito de uma economia mista” (Art. 80º, c), pelo que os cidadãos têm a liberdade de iniciar a atividade económica das explicações, cumprindo as determinações das autoridades públicas competentes. A iniciativa estatal, verificada em alguns países em vários contextos geográficos, de proibir a atividade das explicações nunca foi equacionada pela equipa responsável por esta Recomendação e seria em Portugal possivelmente declarada inconstitucional. Este domínio reclama uma fiscalização mais efetiva das autoridades públicas no sentido da regulação/moralização da atividade e em nome da concorrência leal entre prestadores do serviço, como são determinadas medidas de recorte fiscal mais fino em sede de

Orçamento de Estado. Se aqui equacionamos as dimensões económica e fiscal é porque as mesmas têm relevância para a investigação e também para as políticas públicas. É do conhecimento de todos que uma parte da atividade económica das explicações (da economia em geral...) decorre no âmbito da informalidade, o que se reflete na ausência de recibos após a liquidação do pagamento devido. A literatura regista os elevados níveis de informalidade desta atividade comercial em vários países e Portugal não é exceção, como atestaram ainda vários testemunhos ouvidos nas audições realizadas. É conhecida a influência que determinadas medidas fiscais aplicadas a uma atividade podem ter no sentido de encorajar a economia paralela ou, como seria desejável, a sua entrada no âmbito da economia oficial, espelho de uma efetiva cidadania fiscal.

Contempla-se igualmente o domínio do licenciamento da atividade, que no presente não reconhece qualquer especificidade ao espaço formalmente dedicado às explicações, onde adultos e menores de idade interagem várias horas por dia/semana. Os requisitos são equiparados ao licenciamento de um qualquer espaço comercial (loja), não tendo sequer comparação com os requisitos para o licenciamento dos centros de atividades de tempos livres (ATL)<sup>2</sup>: adequação das instalações; regras de segurança; normas de higiene e saúde.

---

<sup>1</sup> Cf. Programa em: <https://www.cnedu.pt/pt/noticias/cne/2045-seminario-explicacoes-relacoes-com-a-escola-e-a-sociedade>

<sup>2</sup> Consultar portal: <https://eportugal.gov.pt/fichas-de-enquadramento/como-abrir-um-centro-de-atividades-de-tempos-livres>

Na mesma linha, não existe qualquer regulação que contemple o domínio da formação didática e pedagógica a exigir aos explicadores e diretores pedagógicos de centros. O mundo contemporâneo é conhecido pela exigência de conhecimento especializado e de competências sociais num ambiente de grande impregnação tecnológica, o que requer dos educadores profissionais competências cada vez mais sofisticadas em que conhecimento e empatia caminham lado a lado. Assim, explicadores e diretores pedagógicos de centros de explicações/estudos devem ser portadores de um nível de habilitações académicas e/ou profissionais equivalente ao exigido no recrutamento dos professores para as escolas.

Por outro lado, vivemos numa sociedade aberta em que proliferam contextos educativos formais e não formais, pelo que não entendemos a razão por que não se aplica aos profissionais em nome individual envolvidos na atividade das explicações (explicadores e não só) exigência idêntica à aplicada àqueles que atuam em escolas e centros de ATL, como é o caso da obrigatoriedade de apresentação de certidão do registo criminal.

### *1.1 Licenciamento da atividade comercial*

- 1.1.1 Recomenda-se o estabelecimento de requisitos para o licenciamento de espaços para centro de estudos/explicações idênticos aos exigidos ao licenciamento de um ATL (adequação das instalações; regras de segurança; normas de higiene e saúde).

### *1.2 Cidadania fiscal*

- 1.2.1 Recomenda-se o desenvolvimento de mecanismos fiscais que incentivem a oficialização da transação económica operada entre prestadores do serviço e clientes, com a fiscalização efetiva do processo (esta formalização pode ser potenciada com incentivos fiscais para as duas partes).

### *1.3 Perfil de diretores e explicadores*

- 1.3.1 Recomenda-se que os explicadores contratados sejam portadores de formação adequada;
- 1.3.2 Recomenda-se que a todos os agentes em funções de reforço escolar (nas empresas e a título individual, sejam diretores de centros, explicadores ou outros prestadores de serviços em contacto com menores de idade) seja requerida certidão de registo criminal que ateste idoneidade para o exercício de funções (à semelhança do que acontece nas escolas e ATL).

## **2. Domínio da ação da escola enquanto contexto de ensino-aprendizagem**

A organização escolar precisa de ser dotada de níveis de autonomia alargada para poder responder atempadamente às exigências de públicos escolares cada vez mais heterogéneos. Os seus profissionais (docentes e não só) devem ter condições gerais de carreira (salário, regras claras de progressão, condições de trabalho, etc.) que assegurem a sua dignidade e o exercício em regime de exclusividade, ganhando o sistema ao mesmo tempo a capacidade de atrair jovens para a necessária renovação do corpo docente.

Os profissionais docentes da escola pública em regime de exclusividade podem requerer a acumulação de funções, públicas e privadas, o que permite a dedicação à atividade das explicações (não confundir com os apoios pedagógicos oferecidos aos alunos dentro das escolas). A regulação em vigor impõe restrições: o/a docente está proibido/a de dar

explicações a qualquer aluno do mesmo agrupamento ou escola onde exerce a sua atividade principal<sup>3</sup>.

Além dos profissionais docentes, a escola deve ser dotada de outros perfis que assegurem a comunicação entre a escola e as famílias, que apoiem os docentes na difícil tarefa de inclusão de alunos caracterizados pela multiculturalidade e necessidades específicas, não raras vezes até, pelo não domínio da Língua Portuguesa.

Num contexto assim, as lideranças escolares, de topo e intermédias, bem como as comunidades de aprendizagem e outras propostas inovadoras, assumem um papel central nas dinâmicas organizacionais e no desenvolvimento inclusivo do currículo. Os elementos das estruturas de gestão pedagógica intermédia (membros do conselho pedagógico, como coordenadores, diretores de turma, professores e outros) podem ter um papel central e ativo na promoção e na efetivação da mudança da ‘gramática escolar’ (conjunto de estruturas organizacionais e de modos de pensar o trabalho pedagógico que têm permanecido relativamente difíceis de reformar ao longo dos tempos) através da inovação pedagógica.

O programa de autonomia e flexibilidade curricular é uma experiência que mostra as potencialidades de mudança das práticas escolares, um caminho que confirma as dificuldades esperadas e ao mesmo tempo reforça a urgência das mudanças.

A densidade do currículo e a sua excessiva formatação, em especial no ensino secundário, limitam bastante as escolas no exercício da sua autonomia na gestão flexível do currículo, dificultando a criação de condições para o desenvolvimento profissional dos docentes e para ações de enriquecimento curricular mais consentâneas com o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória (PASEO) e com os interesses dos jovens estudantes que, movidos pela sua curiosidade, procuram, por vezes, formas mais autónomas de construção do conhecimento.

## *2.1 Professores da escola pública, em regime de exclusividade, em “acumulação de funções” privadas*

- 2.1.1 Recomenda-se o reforço da fiscalização do cumprimento das regras estabelecidas para a acumulação de funções privadas (nomeadamente as explicações) pelos profissionais docentes com estatuto de exclusividade, prevenindo eventuais atos indiciadores de conduta fraudulenta ou de quebra ética.

## *2.2 Autonomia e gestão flexível do currículo, especialmente no ensino secundário*

- 2.2.1 Recomenda-se o aprofundamento de medidas que dotem as escolas públicas de condições efetivas de autonomia financeira, administrativa, pedagógica e cultural capazes de assegurar a gestão flexível do currículo, dos tempos e dos espaços, e que garantam o desenvolvimento profissional dos docentes e o desenvolvimento do perfil (multifacetado) dos alunos à saída da escolaridade obrigatória.

---

<sup>3</sup> Portaria n.º 814/2005, de 13 de setembro. Este normativo regula o regime de acumulação de funções e atividades públicas e privadas dos educadores de infância e dos professores dos ensinos básico e secundário.

- 2.2.2 Recomenda-se a criação de condições para uma transformação das culturas escolares, envolvendo as lideranças, incluindo departamentos curriculares e direções de turma presentes no conselho pedagógico, com a missão de transformação das culturas através de práticas inovadoras que demonstrem possibilidades de mudança da gramática escolar em articulação com as aprendizagens essenciais e o perfil multifacetado dos alunos à saída da escolaridade obrigatória. A estas dinâmicas podem associar-se as estruturas municipais, com responsabilidades crescentes na Educação, como sabemos, numa lógica de centro de recursos para a inclusão de proximidade.
- 2.2.3 Recomenda-se a criação ou reforço de programas, mecanismos e estratégias de apoio às aprendizagens nas escolas. Estes programas (mentorias, projetos, etc.) podem ser flexíveis, integrando também estudantes do ensino superior (de mestrados em ensino ou de outros cursos) – neste caso, pode haver lugar ao estabelecimento de parcerias com instituições de ensino superior para oferecer programas de mentoria académica, permitindo que os alunos do ensino secundário recebam orientação de estudantes universitários em áreas/atividades específicas.

### **3. Domínio das políticas públicas para o sistema educativo**

A regulação das políticas educativas é hoje particularmente complexa, está presente fora das fronteiras através de instâncias globais, transnacionais e efetiva-se, a nível interno, à escala nacional, regional, local e institucional, envolvendo atores políticos, educacionais e sociais. Nas últimas décadas não podemos ignorar a importância crescente que quer as famílias, quer os municípios têm assumido, transformando as interações e os equilíbrios de forças nos territórios locais.

Quanto à escola, enfrenta grandes desafios culturais e pedagógicos que em grande medida são o resultado do sucesso da sua universalização: o modelo do ensino simultâneo globalizou-se e garantiu, ainda que com diferenças regionais assinaláveis, uma alfabetização funcional. Este modelo, que basicamente assenta numa lógica de racionalização de custos (obter os melhores resultados possíveis para todos os alunos acolhidos no sistema ao preço mais baixo de forma a garantir a sustentabilidade das finanças públicas), garantiu, em Portugal, uma relativa democratização dos seus efeitos, mas mostra os limites da sua “gramática escolar”: o ensino é ainda, em muitos contextos, predominantemente transmissivo, e a adoção de abordagens centradas nos alunos e nas aprendizagens tem sido feita a um ritmo lento; o professor (e há falta de professores...) ensina a uma turma de alunos mais ou menos numerosa; a escola ainda é, muitas vezes, uma soma de salas de aula fechadas sobre si mesmas, e o currículo continua fragmentado e denso; o trabalho de professores e alunos é muitas vezes ainda individualista, o que se repercute nas avaliações. Não devemos esquecer que os professores ensinam muitas vezes da forma como aprenderam. Por isso é tão importante que o sistema de formação de professores promova a inovação.

Uma transformação das escolas com este alcance deve ser capaz de mobilizar os agentes, quer dentro quer fora das escolas, que ainda não compreenderam a necessidade de mudança. Para isso será essencial contar com os recursos que ao nível central, regional e local for possível alocar ao processo, no pleno respeito pela autonomia das escolas e agrupamentos.

A escola de hoje não pode deixar de fazer face aos grandes desafios contemporâneos: uma escola inclusiva, aberta à complexidade e à diversidade, com públicos cada vez mais multiculturais, sem se fechar ao imperativo da convivência pacífica e democrática e sem negar a realidade tecnológica, que deve ser regulada pelos valores humanistas do bem comum e da cidadania democrática.

Por fim, urge olhar com atenção para o acesso ao ensino superior. É um processo organizado pela DGES – Direção-Geral do Ensino Superior, estando a seriação dos candidatos para a distribuição das vagas do ensino superior baseada na avaliação interna e externa para a conclusão do ensino secundário. Este sistema de acesso assenta numa métrica que exacerba a diferenciação quantitativa até às décimas, originando verdadeiras corridas às vagas que pouca relação terão com a desejada competência dos futuros profissionais. Por regra, nas áreas mais competitivas (aquelas em que a relação entre o número de vagas e o número de candidatos é mais desequilibrada) verifica-se que a maioria das vagas é ocupada por candidatos com uma origem socioeconómica média e elevada, o que mostra as dificuldades do sistema em assegurar a equidade na distribuição das oportunidades escolares e dos correspondentes benefícios sociais. Neste contexto, os estudantes de origem socioeconómica mais baixa, por exemplo, estão sub-representados nos cursos onde o acesso é mais competitivo, em geral aqueles onde o peso das decisões e do apoio das famílias parece ter o papel mais determinante (medicina, arquitetura, certas engenharias...). Parece-nos, pois, ser necessário repensar o modelo de acesso ao ensino superior. Para além do que a seguir se recomenda, caberá aos decisores políticos a adoção, em sede de Regulamento do Concurso Nacional de Acesso e Ingresso no Ensino Superior Público, por exemplo, de outros mecanismos que corrijam as assimetrias no acesso ao ensino superior.<sup>4</sup>

### 3.1 “Gramática da escola” e inovação pedagógica<sup>5</sup>

- 3.1.1 Recomenda-se uma política pública que genericamente coloque o foco na renovação das modalidades de organização pedagógica da escola, na valorização de processos mais ativos e menos transmissivos, uma escola reforçada com mais recursos e recursos diferentes: docentes e não docentes (assistentes sociais; animadores; educadores sociais, diplomados em Ciências da Educação, psicólogos...); organização flexível do currículo/trabalho, com dinâmicas de grupo, espaços e tempos flexíveis; aprofundamento das relações com a comunidade e com as famílias em nome do bem comum, etc.

---

<sup>4</sup> Sugere-se leitura da Recomendação, aprovada pelo CNE em fevereiro de 2024, sobre “Exames e Acesso ao Ensino Superior” que enuncia cenários diversos com os principais efeitos associados, de que será preciso recolher ilações.

<sup>5</sup> Sugere-se leitura da Recomendação e do Referencial de Inovação Pedagógica nas Escolas, aprovados pelo CNE em outubro de 2023.

([https://www.cnedu.pt/content/noticias/CNE/Recomendacao\\_Inovacao\\_Pedagogica\\_nas\\_Escolas.pdf](https://www.cnedu.pt/content/noticias/CNE/Recomendacao_Inovacao_Pedagogica_nas_Escolas.pdf))



### 3.2 “Gramática da escola” e formação de professores (inicial e contínua)<sup>6</sup>

- 3.2.1 Recomenda-se repensar a formação inicial de professores, colocando o foco na necessidade de preparar os futuros professores para serem coconstrutores de uma escola nova, diferente: as instituições de formação inicial de professores (realidade complexa dada a sua atual configuração bietápica de licenciatura e mestrado, promovida pelos dois subsistemas politécnico e universitário...) devem ser encorajadas a promover a inovação pedagógica, sem esquecer os desafios do currículo e da avaliação das aprendizagens, na própria oferta formativa (através, por exemplo, da celebração de contratos-programa com esta finalidade a promover entre o Ministério da Educação e as instituições de ensino superior);
- 3.2.2 Recomenda-se repensar a formação contínua em estreita articulação com os centros de formação das associações de escolas, uma proposta que responda às necessidades de cada contexto e alinhada com os respetivos planos de formação, de forma a assegurar a reconstrução das múltiplas identidades e culturas profissionais com a finalidade de promover a urgente renovação/transformação da “gramática escolar” (trabalhocolaborativo em organizações escolares mais participativas; comunidades de aprendizagem; metodologias de projeto; aprendizagem baseada na resolução de problemas; etc.);

### 3.3 Conclusão do ensino secundário e acesso ao ensino superior<sup>7</sup>:

- 3.3.1 Recomenda-se a separação progressiva entre o ensino secundário e o ensino superior, reforçando a responsabilidade das IES pelo processo de acesso e ingresso. No decurso da já referida Recomendação do CNE, a redução do peso dos exames nacionais no processo de seleção e seriação dos candidatos permitiria aliviar a pressão do sistema de acesso ao ensino superior sobre o funcionamento do ensino secundário.
- 3.3.2 Recomenda-se a adoção de mecanismos de seleção que atenuem o peso da métrica decimal, que estejam mais próximos da diversidade que caracteriza o PASEO, revelando em simultâneo uma preocupação com a equidade e uma mais equilibrada representação dos vários estratos socioeconómicos da sociedade portuguesa, nomeadamente nos cursos em que o acesso é mais competitivo.
- 3.3.3 Recomenda-se a realização periódica de um inquérito por questionário, de âmbito nacional, pela estrutura responsável pela organização centralizada do acesso ao ensino superior, que permita construir um conhecimento global e atualizado do uso das explicações por parte dos candidatos ao ensino superior e possa apoiar os decisores políticos nos seus processos de tomada de decisão e a própria investigação sobre o fenómeno. Este conhecimento poderá, desejavelmente, ser aprofundado com outros estudos de natureza complementar.

---

<sup>6</sup> Sugere-se a leitura da Recomendação, aprovada pelo CNE em fevereiro de 2024, sobre as “Dimensões estruturantes da profissão docente”, em que o chamado “continuum da formação” inclui a formação inicial, a indução profissional e a formação contínua.

<sup>7</sup>Cf. a já referida Recomendação, aprovada pelo CNE em fevereiro de 2024, sobre “Exames e Acesso ao Ensino Superior”.

## CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

10 de abril de 2024

O Presidente, Domingos Fernandes

### **Declaração de voto**

O projeto de recomendação identifica um conjunto de aspetos relevantes, em particular as referentes ao domínio das políticas públicas para o sistema educativo e o domínio da ação da escola pública enquanto contexto de ensino-aprendizagem, na abordagem da questão das explicações. No entanto, não coloca como questão prioritária e estrutural o reforço das condições da Escola Pública, no combate às desigualdades educativas.

Considero também que o domínio da “atividade comercial com reflexos na Educação”, podendo ser designada pelo negócio das explicações, ao ocupar-se da sua regulação, não coloca como questão central as desigualdades geradas, nomeadamente no acesso ao ensino superior, tendo em conta o contexto socioeconómico das famílias que têm acesso às explicações.

Apesar de um conjunto de outras recomendações relevantes, os aspetos acima identificados justificam o voto de abstenção sobre o Projeto de Recomendação sobre Explicações/“educação (na) sombra”: relação com o currículo, o trabalho dos professores e as desigualdades.

*Jorge Gonçalves*