



SENADO FEDERAL

Comissão de Esporte

RELATÓRIO FINAL Nº - CEsp, 2025

AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

COMISSÃO DE ESPORTE

“PROGRAMA SEGUNDO TEMPO”,

DO MINISTÉRIO DO ESPORTE (MEsp)

Brasília, 9 de dezembro de 2025

Sumário

1. Introdução	3
2. Requerimento de Informações e Ofícios.....	6
3. Audiência Pública Realizada	7
4. Produção Acadêmica Relacionada	12
5. Problemas e Desafios	17
6. Conclusões e Recomendações	19

1. Introdução

O Programa Segundo Tempo (PST) consolidou-se, ao longo das duas últimas décadas, como a principal política pública federal voltada ao esporte educacional no Brasil. Seu surgimento em 2003, concomitantemente à criação do Ministério do Esporte (MEsp), marcou uma inflexão significativa na agenda governamental, ao reconhecer formalmente o esporte como direito social e como dimensão constitutiva da formação integral de crianças, adolescentes e jovens. Inserido no contexto de fortalecimento das políticas sociais no início dos anos 2000, o PST foi desenhado como estratégia de democratização do acesso ao esporte, especialmente em territórios e populações vulnerabilizadas, tendo como eixo estruturante a articulação entre esporte e educação.

O PST assumiu desde o início uma vocação intersetorial, concebido para funcionar no contraturno escolar e contribuir para a ampliação da jornada educativa. Essa orientação conferiu ao programa um papel estratégico na consolidação de modelos de escola em tempo integral, dialogando com movimentos históricos de ampliação da permanência escolar no Brasil. A perspectiva pedagógica do programa, baseada em princípios como inclusão, cidadania, participação e coeducação, tornou-se um de seus principais legados institucionais.

Ao longo de sua trajetória, o PST atravessou diferentes arranjos governamentais, reformulações orçamentárias e reconfigurações administrativas. Nos governos em que o esporte esteve alocado como ministério autônomo, o programa ganhou maior visibilidade e centralidade na agenda pública. De modo inverso, a extinção do MEsp no Governo Bolsonaro em 2019 e sua absorção pela estrutura do Ministério da Cidadania representaram retrocesso institucional, com repercussões diretas na continuidade e na estabilidade do PST, que passou a operar em ambiente de menor prioridade política e reduzida capacidade de coordenação federativa.

O retorno do Mesp em 2023, no novo governo Lula, restabeleceu o enquadramento institucional que historicamente conferiu sustentação ao PST. A reativação do programa, com publicação de edital nacional e atualização de diretrizes, demonstrou a intenção governamental de reposicionar o esporte educacional como política estratégica. No entanto, problemas estruturais, especialmente a limitação orçamentária, impediram a efetivação das ações planejadas, revelando fragilidades persistentes na governança do programa.

A literatura acadêmica dedicada ao PST confirma tanto sua relevância histórica quanto suas tensões e limites. Pesquisas analisam o impacto social do programa, o desenho pedagógico, a distribuição territorial dos núcleos e a relação entre política esportiva e educação, apontando que o PST apresenta significativa capacidade de transformação, mas enfrenta obstáculos recorrentes, como desigualdades regionais, dificuldade de universalização e dependência de convênios pontuais para sua execução. Não obstante, esses estudos embora abrangentes, raramente contemplam os desenvolvimentos mais recentes, sobretudo aqueles ocorridos após 2023.

A avaliação parlamentar, realizada no âmbito da Comissão de Esporte do Senado Federal, partiu do reconhecimento de que o PST, como política pública de longo curso, necessita de diagnóstico atualizado, capaz de identificar avanços e problemas que emergem em seu processo de implementação. Foram adotadas providências formais, incluindo requerimentos de informação dirigidos ao MEsp, além da realização de audiência pública com gestores, pesquisadores e representantes de órgãos de controle, permitindo reunir evidências essenciais ao exame da atual configuração do programa.

Esse conjunto de informações revelou um cenário complexo: ao mesmo tempo em que o PST mantém forte legitimidade social e institucional, sua implementação recente tem sido marcada por severas restrições financeiras, baixa execução orçamentária, dificuldade de celebração de convênios e limitações administrativas dos entes federativos, especialmente aqueles situados em contextos de maior vulnerabilidade. A discrepância entre a demanda nacional por políticas de esporte educacional e a capacidade de atendimento do programa tornou-se um dos principais problemas identificados.

Ao lado das limitações administrativas, a avaliação destacou fragilidades nos mecanismos de monitoramento e avaliação. A ausência de dados completos e atualizados sobre núcleos, beneficiários, execução financeira e impacto do programa dificulta o acompanhamento público e reduz a capacidade de tomada de decisão baseada em evidências.

Apesar desses desafios, o PST mantém atributos que justificam sua continuidade e seu fortalecimento. A integração ao Programa Escola em Tempo Integral, o resgate das diretrizes pedagógicas, o legado de formação continuada de educadores e a recente ampliação do público prioritário, incluindo quilombolas, indígenas, pessoas encarceradas e assentados da

reforma agrária, constituem elementos que reforçam sua potencialidade como política de Estado e não apenas como programa de governo.

Nesse cenário, a implementação do Sistema Nacional do Esporte (SNE), previsto na Lei Geral do Esporte de 2023, apresenta-se como oportunidade estratégica para enfrentar parte das fragilidades históricas do PST. A possibilidade de instituir modelos de adesão direta, pactuação federativa de responsabilidades, transferências fundo a fundo e planos locais de esporte pode reduzir a dependência de convênios e conferir maior estabilidade ao programa.

Assim, o presente relatório tem como objetivo analisar o estado atual do Programa Segundo Tempo, à luz das informações prestadas pelo MEsp, das contribuições colhidas em audiência pública, da produção acadêmica e dos documentos oficiais examinados. Busca-se compreender a efetividade do programa, seus entraves estruturais, sua capacidade de implementação e os desafios para consolidá-lo como política pública estável e universal.

Inicialmente, o trabalho apresenta a sistematização das respostas institucionais encaminhadas ao Senado Federal, reunindo informações oficiais prestadas pelo MEsp e outros órgãos envolvidos na gestão do PST. Essa etapa permite compreender como o Executivo tem organizado, registrado e comunicado dados relativos ao programa, bem como identificar lacunas informacionais relevantes para a avaliação da política.

Em seguida, reúne-se a síntese das contribuições apresentadas por gestores públicos, pesquisadores, representantes de órgãos de controle e demais participantes da audiência pública realizada no âmbito da Comissão de Esporte. As exposições fornecem perspectivas complementares sobre a trajetória do PST, seus entraves operacionais e seu potencial de aprimoramento.

O relatório também incorpora a análise da produção científica relacionada ao Programa Segundo Tempo, compreendendo estudos que tratam de sua concepção, implementação, impactos educacionais e sociais, além de pesquisas que examinam sua evolução histórica e seus desafios estruturais. Essa literatura contribui para situar o PST no campo das políticas públicas de esporte educacional e evidencia tendências, críticas e consensos que informam esta avaliação.

Por fim, são identificados os principais problemas e desafios que afetam a execução do PST, seguidos de recomendações dirigidas ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional. Essas proposições têm por finalidade apoiar o aprimoramento da governança do programa, fortalecer seu financiamento, ampliar seu alcance social e superar fragilidades institucionais historicamente reconhecidas.

2. Requerimentos de Informações e Ofícios

Com o objetivo de subsidiar a avaliação do Programa Segundo Tempo, a Comissão de Esporte adotou as providências necessárias para a obtenção de informações junto ao MEsp.

Foi aprovado o Requerimento de Informação nº 33, de 2025, de autoria da Senadora Teresa Leitão, que solicitou ao Ministro de Estado do Esporte, André Fufuca, informações detalhadas sobre o PST, com especial atenção às ações realizadas desde o início do atual Governo Federal, em 2023. O requerimento abrangia quatro eixos temáticos: estrutura, funcionamento e gestão do PST; núcleos esportivos e beneficiários do programa; orçamento, execução financeira e instrumentos de parceria; e avaliação, monitoramento e impactos do programa.

Entre os itens solicitados, constavam: acesso a atos normativos e diretrizes operacionais do programa; estrutura organizacional responsável pela gestão; critérios de seleção e acompanhamento das entidades parceiras; indicadores de desempenho e metas; lista atualizada de núcleos esportivos em funcionamento, com destaque para as regiões Norte e Nordeste; número de beneficiários atendidos, com recortes por faixa etária, sexo, localização geográfica e situação de vulnerabilidade social; dados sobre educadores esportivos; orçamento aprovado e execução financeira nos exercícios de 2023 e 2024; relação dos instrumentos de parceria vigentes; e metodologias de acompanhamento e avaliação do programa.

A fim de conferir maior celeridade ao processo, a Presidente da Comissão de Esporte, Senadora Leila Barros, encaminhou o Ofício nº 138/2025/CEsp, de 29 de agosto de 2025, diretamente ao Ministro do Esporte, anexando cópia do Requerimento nº 33/2025 para possibilitar o pronto atendimento das informações requisitadas.

Em resposta, a Secretaria Nacional de Esporte Amador, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNEAELIS) encaminhou o Ofício nº 641/2025/MESP/SNEAELIS, de 22 de setembro de 2025, assinado pelo

Chefe de Gabinete Paulo Afonso de Araújo Quermes. A resposta, contudo, limitou-se a informar que, em 2023, foi publicado edital nacional para seleção de projetos do PST-Padrão, resultando na classificação de 563 convênios municipais e 93 Termos de Colaboração com Organizações da Sociedade Civil, conforme publicação no Diário Oficial da União de 29 de maio de 2023. Informou ainda que, devido a cortes no orçamento discricionário do MEsp nos exercícios de 2023 e 2024, apenas 10 convênios dos municípios melhor classificados foram convocados, dos quais somente dois foram publicados e estão em execução em 2025.

Registra-se que a resposta apresentada pelo MEsp não atendeu à integralidade das informações solicitadas no Requerimento nº 33, de 2025, deixando sem resposta itens relevantes para a avaliação da política pública, tais como a lista detalhada de núcleos em funcionamento, o número de beneficiários atendidos, os dados sobre educadores esportivos, a execução orçamentária discriminada e os relatórios de avaliação e monitoramento do programa.

3. Audiência Pública Realizada

No dia 8 de outubro de 2025, no âmbito desta Comissão, foi realizada audiência pública com o objetivo de compreender o desenvolvimento do programa e indicar sugestões de reposicionamento, destacando que o PST foi o programa de governo escolhido pela CEsp para análise.

O primeiro convidado a falar foi o Sr. Paulo Afonso Quermes, Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional de Esporte Amador, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNEALIS). Ele ressaltou que os programas atuais do Ministério (PST, PST-Universitário, Vida Saudável e PELC) focam no esporte durante todo o percurso da vida. Alegou ter havido reformulações recentes para atender populações mais vulneráveis, incluindo quilombolas, indígenas, encarcerados e assentados da reforma agrária.

Sobre a execução orçamentária, o convidado apresentou dados preocupantes. Ele relatou que, em 2023, o Ministério publicou editais para o PST, classificando 563 municípios e 93 instituições, mas não conseguiu realizar os pagamentos no segundo semestre devido à política de "déficit zero" do governo federal.

Em 2024, após novas negativas e muito esforço, conseguiram um recurso de R\$12 milhões a R\$16 milhões para pagar os projetos mais

bem classificados, convocando 24 municípios e 12 instituições. Contudo, dos 24 municípios, 22 tinham problemas no CAUC (cadastro de inadimplência) e não puderam receber os recursos, de modo que apenas dois conseguiram executar o programa em 2025.

Quermes ressaltou que o PST faz parte hoje em dia do Programa Escola em Tempo Integral, que atingiria quase 6 mil unidades educacionais no País. Segundo ele, a missão agora seria renovar o material pedagógico e fortalecer a parceria com o MEC, para, efetivamente, abranger todas as escolas de tempo integral.

Por fim, o representante do MEsp listou os principais desafios: garantir orçamento, direcionar emendas parlamentares especificamente para os programas (muitas vêm genéricas); receber de fato os recursos previstos para o MEsp advindos das apostas esportivas; fortalecer a parceria entre o MEC e o MEsp no âmbito das escolas em tempo integral.

O segundo convidado foi o Sr. Thiago Izzo Storch, Diretor da Unidade de Auditoria Especializada do TCU. Ele iniciou explicando que a última fiscalização operacional dedicada exclusivamente ao PST ocorreu entre 2018 e 2019. Sublinhou dados de uma auditoria anterior que mostravam uma "gangorra" nos recursos orçamentários entre 2008 e 2017, com queda expressiva a partir de 2014 e retomada posterior.

O representante do TCU pontuou que o modelo baseado em convênios gera descontinuidade e não cria vínculos duradouros entre os entes federativos. Ele recomendou que o Ministério utilize o Sistema Nacional do Esporte e a nova Lei Geral do Esporte para criar parcerias mais perenes, sugerindo um modelo similar ao "Plano de Ações Articuladas" do MEC, baseado em diagnósticos locais.

O senhor Thiago Storch destacou o Acórdão nº 2.033, de 2019, por meio do qual a Corte de Contas realizou auditoria operacional no MEsp para analisar o marco jurídico-institucional da política nacional de desporto educacional. Apontou como importantes encaminhamentos duas recomendações centrais dirigidas à Secretaria Nacional de Esporte, ambas diretamente relacionadas ao aprimoramento do PST e à racionalização das políticas públicas federais.

A primeira recomendação dizia respeito à necessidade de fortalecimento das parcerias institucionais, sobretudo com o MEC e com o Ministério da Defesa, responsável pela execução do Programa Forças no

Esporte (PROFESP), além dos entes federativos. Tal articulação deveria servir para conferir maior perenidade e estabilidade às ações do PST, reduzindo a dependência de convênios fragmentados e ampliando a integração com outras iniciativas estruturantes da política educacional e de desenvolvimento social. Como observado pelo expositor, essa diretriz permanece atual, especialmente diante da recente institucionalização do Sistema Nacional do Esporte (SNE) pela Lei Geral do Esporte, que estabelece bases para um arranjo cooperativo e contínuo entre União, estados e municípios.

A segunda recomendação tratou da implementação de um Plano de Ações Articuladas para o Esporte, inspirado no Plano de Ações Articuladas (PAR) do MEC. À época, o TCU apontou que a ausência de um instrumento análogo no setor esportivo dificultava o diagnóstico das necessidades locais e, conseqüentemente, a alocação eficiente de recursos discricionários. Tal como no PAR educacional, no qual municípios e estados apresentam um diagnóstico da rede, permitindo ao MEC e ao FNDE identificar demandas prioritárias (como formação docente, infraestrutura ou acessibilidade), o plano proposto para o esporte teria por objetivo captar informações sistematizadas sobre a realidade esportiva local, permitindo pactuar metas, definir prioridades de investimento e agregar maior valor social às ações financiadas pela União.

O representante do TCU observou que, embora a recomendação esteja, tecnicamente, defasada pelo transcurso do tempo, sua lógica permanece válida. Com o advento do SNE, torna-se ainda mais pertinente consolidar planos locais de esporte, integrados a sistemas de informação e indicadores, capazes de orientar metas e resultados nacionais de maneira baseada em evidências.

Outro ponto levantado refere-se às desigualdades estruturais de infraestrutura esportiva escolar, que podem produzir um “viés de seleção negativo” no acesso ao PST. À época da auditoria, apenas 31% das escolas públicas possuíam quadra esportiva – índice que, segundo o Censo Escolar de 2024, subiu para 38%, ainda sem considerar aspectos de conservação. Isso sugere que justamente as escolas que mais demandam políticas de fomento à prática esportiva podem enfrentar maiores obstáculos para aderir ao programa, dada a precariedade de sua infraestrutura física. Assim, reforçou que a coordenação entre MEC, FNDE e MEsp é condição necessária para superar essas barreiras e impulsionar a efetividade do PST, reduzindo assimetrias e garantindo que a política alcance os estudantes em contextos mais vulneráveis.

Por fim, o senhor Thiago Storch reiterou que a integração federativa, o diagnóstico contínuo, a melhoria da infraestrutura escolar e a convergência institucional permanecem eixos estruturantes para o aperfeiçoamento da política nacional de esporte educacional.

Em sequência fez uso da palavra a pesquisadora Juliana Antunes Ramos. A representante ressaltou inicialmente que sua análise resulta de pesquisa de mestrado desenvolvida no âmbito do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Esporte, Lazer, Educação e Saúde, coordenado pelo Prof. Dr. Dirceu Santos Silva, somada à experiência profissional acumulada como professora, estagiária, coordenadora de núcleo e coordenadora pedagógica do PST. Essa vivência, simultaneamente acadêmica e operacional, permitiu-lhe compreender o programa tanto do ponto de vista conceitual quanto da gestão cotidiana, o que qualificou sua contribuição para o debate na Comissão de Esporte.

De início, enfatizou que o esporte é consagrado pela Constituição Federal de 1988 como direito individual e dever do Estado, com prioridade de destinação de recursos à sua manifestação educacional. Além da tripartição tradicional das manifestações esportivas (educacional, participação e rendimento), observou que a Lei Geral do Esporte (LGE), de 2023, passou a definir também os níveis da prática esportiva (formação, excelência e esporte para toda a vida), reforçando a centralidade do esporte educacional num ciclo contínuo de formação. Destacou ainda que o art. 10 da LGE oferece definição expressa do esporte educacional, consolidando seu estatuto jurídico como direito social.

No plano histórico, lembrou que o PST surge em 2003, simultaneamente à criação do Mesp, originalmente vinculado a uma portaria interministerial entre MEC e Mesp – origem que evidencia sua vocação para a intersetorialidade. Nos anos subsequentes, o programa se articulou também com o Mais Educação, mantendo-se ativo em distintas gestões federais, embora com variações estruturais e de prioridade política. Com a extinção do MEsp em 2019, o programa passou a integrar a estrutura do Ministério da Cidadania, condição revertida em 2023 com a recriação do Mesp e a publicação de novo edital de chamamento público, marco da atual reestruturação.

A expositora apresentou um balanço histórico do desenho do PST nos diferentes governos. No Plano Plurianual (PPA) 2004–2007 e no PPA 2008–2011, o programa aparecia como programa finalístico, estruturado com objetivos próprios. A partir das gestões Dilma/Temer, com

a reorganização dos PPAs em programas temáticos, o PST passou a integrar o objetivo de ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e ao lazer por meio de articulações intersetoriais. Já entre 2020 e 2023, com o rebaixamento institucional do esporte a uma secretaria dentro do Ministério da Cidadania, o PST tornou-se uma entre várias ações dispersas, num contexto em que existiam, inclusive, propostas de sua substituição por um novo programa, dinâmica que contribuiu para sua descontinuidade.

Esse processo foi posteriormente reconhecido pelo Relatório da Comissão de Transição do Governo Lula (2022–2023), que apontou a interrupção de programas sociais consolidados, incluindo o PST. A retomada do programa em 2023, com edital voltado à priorização de populações em vulnerabilidade, foi destacada como um avanço relevante.

A pesquisadora sublinhou que o PST foi se redesenhando ao longo dos anos, tanto em seus objetivos quanto na definição do público-alvo, mas manteve continuidade suficiente para constituir um corpo de princípios essenciais: cidadania, participação irrestrita, cooperação, coeducação, corresponsabilidade, inclusão, regionalismo, emancipação e totalidade. Ressaltou especialmente o legado pedagógico do programa, que produziu mais de 30 obras didáticas entre 2004 e 2019, fruto da parceria entre universidades públicas e o MEsp, além de desenvolver um consistente sistema de formação continuada, considerado um dos pilares do PST.

Apresentou também o panorama da produção científica associada ao programa, destacando sua capacidade de mobilizar a academia e fomentar pesquisas sobre políticas públicas de esporte educacional.

Passou, então, a discutir uma das fragilidades estruturais recorrentes: a dificuldade de descentralização efetiva do programa para municípios com menores índices de desenvolvimento e condições precárias de infraestrutura esportiva. Estudos analisados por seu grupo de pesquisa mostram que localidades com melhores indicadores sociais e maior capacidade administrativa tendem a acessar o PST com mais facilidade, enquanto municípios mais vulneráveis enfrentam barreiras técnicas, operacionais e financeiras. A mesma assimetria aparece quando analisada a participação das OSCs e a distribuição regional dos convênios, historicamente concentrados nas Regiões Sul e Sudeste.

Nos encaminhamentos finais, a expositora elencou um conjunto de desafios e perspectivas estruturais considerados centrais para o aprimoramento do PST. Destacou, em primeiro lugar, a garantia de

continuidade da política, condição indispensável para que o PST seja consolidado como política de Estado, e não permaneça vulnerável às oscilações próprias dos ciclos de governo. Acrescentou a necessidade de superar as instabilidades orçamentárias, que comprometem tanto o planejamento quanto a regularidade das atividades desenvolvidas nos núcleos.

Apontou também a importância de rever o modelo de convênios, que, ao gerar competição desigual entre os entes federativos, tende a restringir a capacidade de alcance do programa; em seu lugar, sugeriu a análise de formatos de adesão direta, compatíveis com as diretrizes do Sistema Nacional do Esporte e acompanhados de definição clara das competências da União, estados e municípios. No mesmo sentido, enfatizou o fortalecimento da intersetorialidade com o MEC, sobretudo diante do avanço da escola em tempo integral e da reconhecida precariedade da infraestrutura esportiva no ambiente escolar.

Assinalou a possibilidade de uso estratégico de emendas parlamentares como instrumentos capazes de ampliar a capilaridade territorial do PST. Sublinhou ainda a necessidade de requalificar a formação profissional, retomando o legado pedagógico historicamente construído pelas equipes colaboradoras do programa, além de institucionalizar processos de avaliação, assegurando monitoramento permanente dos resultados.

Por fim, ressaltou que qualquer formulação de futuro para o PST deve partir de uma lógica orientada pela justiça social e pela democratização do acesso, de modo a garantir que o programa alcance prioritariamente os territórios mais vulneráveis, efetivando sua vocação constitucional de promover o direito ao esporte educacional.

Após as explanações dos convidados, foi ressaltada a necessidade de se focar ainda mais nesse estreitamento do programa com a área da educação, ponto decisivo para o futuro do PST.

4. Produção Acadêmica Relacionada

A produção acadêmica relacionada ao Programa Segundo Tempo apresenta, de modo geral, um enfoque predominantemente abrangente e estrutural, privilegiando discussões sobre seus fundamentos conceituais, sua lógica de funcionamento e sua inserção no campo das políticas públicas de esporte e inclusão social. Os estudos costumam tratar

do PST enquanto modelo de política pública, analisando seus objetivos, diretrizes pedagógicas, potencial de impacto educacional e desafios históricos de implementação, oferecendo um panorama robusto, porém amplo, da política.

No entanto, observa-se que essa literatura raramente se debruça sobre o estado recente do programa, notadamente sobre os desenvolvimentos e ajustes ocorridos nos últimos dois anos, período em que mudanças operacionais, novas diretrizes e reorientações metodológicas passaram a compor o cotidiano do PST. A maioria dos trabalhos não alcança essa fase mais atualizada, o que produz uma lacuna analítica: há pouca ou nenhuma sistematização sobre o modo como o programa vem sendo executado, seus resultados contemporâneos, sua governança atual e a forma como os entes parceiros têm operacionalizado as atividades no contraturno escolar.

Um trabalho de fôlego acerca do tema foi produzido por Sheylazarth Presciliana Ribeiro, em formato de dissertação de mestrado apresentada perante o Programa de Mestrado em Lazer da Universidade Federal de Minas Gerais, em 2014¹. A pesquisadora, ao analisar as diretrizes do programa, discorre sobre essa interface com a escola:

Os núcleos implantados atenderiam os alunos no contraturno escolar “para o desenvolvimento de atividades esportivas monitoradas, acompanhadas de reforço alimentar e de atividades de caráter educativo mais geral” (BRASIL, [2003?], p. 1). Portanto o PST tem o propósito de complementar a carga horária escolar, para que o aluno matriculado tenha atividades por todo o dia.

(...)

Percebo que seja na proposta do programa em 2003 ou na proposta atual, o ideal do PST é intensificar o tempo diário de permanência de crianças e jovens, seja dentro da escola ou fora dela. O atendimento pelos núcleos do Programa pode acontecer em quadras públicas, campos de futebol, associações de bairro etc. Outro fato que marcou a presença deste programa na escola é a ideia de que as crianças e adolescentes deveriam estar regularmente matriculadas em instituições escolares e preferencialmente públicas.

Atualmente, a principal característica dos beneficiários seria “crianças e jovens em situação de vulnerabilidade social”. Entretanto, a idade de atendimento dos participantes é a idade

1

escolar e o “tempo” que marca a participação desse público no programa é um tempo fora da escola. Outro ponto é que, como veremos a frente, o PST tem uma ramificação que se chama “PST mais Educação” que é um programa, com os princípios do PST padrão, que firma convênios com escolas já inscritas no Programa Mais Educação do Ministério da Educação.

Como visto o PST se propõem a fazer um “contra turno” escolar, ou seja, em um primeiro tempo, as crianças estariam no momento do ensino formal e, em um segundo tempo, estariam nos núcleos de esporte. A ideia de tornar integral o processo educativo das crianças e jovens não é nova já na década de 1930, a escola integral começa a ganhar força e se amplia até a década de 1980 com os trabalhos do Centro Integrado de Educação Pública (CIEPS) do Rio de Janeiro, sob a coordenação de Darcy Ribeiro e Anísio Teixeira. Na época, a intenção declarada era a de qualificar a educação fundamental do Estado, no entanto Cavaliere e Coelho (2003) demonstram que a situação dos CIEPS é muito variada.

A pesquisadora Juliana Marta Antunes Ramos, ouvida por nós em audiência pública, produziu, em conjunto com outros pesquisadores, produziu, em 2022, uma revisão sistemática do PST, analisando a produção científica a respeito do tema². Após se debruçar sobre dezenas de publicações, apresentaram algumas conclusões.

Quanto à gestão, sublinharam que o PST não conseguiu reduzir as desigualdades regionais, uma vez que os convênios com municípios, estados e Terceiro Setor, privilegiaram regiões e municípios com IDH alto e muito alto, e ambiente institucional mais forte, o que gerou distorções alocativas e comprometeu a democratização do esporte educacional.

Quanto à formação, constataram que o PST esbarrou no modelo de capacitação, com cursos de curta duração, com carga horária insuficiente e voltada para uma racionalidade técnica, o que gerou dificuldades de transferência do conteúdo da formação para o desenvolvimento das aulas.

No que tange à avaliação, concluíram que, embora tenha melhorado a qualidade de vida, a socialização, a coordenação motora e a

² SILVA, Dirceu Santos; RAMOS, Juliana Marta Antunes; TONETTI, Vinicius de Almeida; D’AURIA, Breno Brey. Programa Segundo Tempo: uma revisão sistemática da principal política pública de esporte educacional no Brasil. *Movimento*, [S. l.], v. 29, p. e29011, 2023. DOI: 10.22456/1982-8918.124377. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/124377>.

aptidão física, o PST não conseguiu universalizar o acesso ao esporte educacional para todos os municípios.

Destaca-se, por fim, a categoria relacionada à percepção dos sujeitos envolvidos com o PST, por meio da qual coordenadores, pais e beneficiários destacaram que o programa apresenta uma relevância social e permite o acesso ao esporte educacional, além de contribuir para o desenvolvimento humano.

Não obstante, há que se ressaltar que, embora valiosa, a revisão sistemática foi realizada antes do período ora avaliado, não abarcando, assim, as questões e os problemas desse recorte específico.

Em artigo intitulado “A Descentralização do Programa Segundo Tempo na Região Sul: uma análise sobre a democratização do acesso ao esporte educacional”³, Kaio Zamboni, Mayara Ordonhes e Fernando Cavichioli, demonstraram que, até o ano de 2022, o PST não esteve presente em nenhum município de maior vulnerabilidade na região sul do Brasil. Os autores assinalam a necessidade de estabelecimento de um sistema nacional de esporte e lazer que consiga proporcionar a formação adequada aos municípios para que consigam executar programas como o PST.

Recentemente, a pesquisadora Juliana Ramos, produziu, em conjunto com outros pesquisadores, artigo intitulado “Políticas Públicas de Esporte em Interface com a Educação: O Planejamento do Esporte Educacional no Brasil entre 2003 e 2024”⁴, no qual conclui que o esporte educacional, apesar de ser indicado como prioritário, passou por avanços e retrocessos nos diferentes governos, não foi universalizado e não ultrapassou um desenho de programas focalizado em pessoas em vulnerabilidade social.

No que tange especificamente ao período aqui avaliado, os pesquisadores apontam a suspensão do financiamento como responsável pela paralisia da política de esporte educacional. A esse respeito, escrevem:

No governo Lula (2023), o Mesp foi recriado e o planejamento governamental indicou o retorno da notoriedade do PST como

³ ZAMBONI, Kaio Julio; ORDONHES, Mayara Torres; CAVICHIOILLI, Fernando Renato. A descentralização do Programa Segundo Tempo na Região Sul: uma análise sobre a democratização do acesso ao esporte educacional. **Revista Brasileira de Ciência e Movimento**, v. 31, n. 1, 2023. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rbcm/article/view/14779>.

⁴ RAMOS, J. M. A.; D'AURIA, B. B.; ANDRÉ, L. C.; SILVESTRE, B. M.; SANTOS SILVA, D. S. Public sports policies in interface with education: Planning educational sports in Brazil between 2003 and 2024. **Education Policy Analysis Archives**, [S. l.], v. 33, 2025. DOI: 10.14507/epaa.33.9113. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/9113>.

principal ação política de esporte educacional no Governo Federal. Houve uma expectativa, com a atualização das Diretrizes e abertura de um novo edital. No entanto, houve a suspensão do financiamento com a troca de ministros, o que sucumbiu o esporte educacional. O governo não conseguiu implementar os editais contemplados em 2023, o que demonstra uma paralisia da política de esporte educacional, que foi da expectativa para a frustração.

Observa-se que o esporte educacional no Brasil, teve o PST como principal ação política. A ideia do programa parte de preceitos constitucionais como a democratização, porém ainda apresenta dificuldades quanto a sua universalização, por enfatizar um público-alvo em vulnerabilidade social. Além disso, ao refletir sobre a relação entre o governo federal, estados e municípios, observou-se que os editais geram uma federalização competitiva entre os estados e municípios.

Quanto à interface entre política esportiva e a educação, observou-se tentativas de aproximação, especialmente nos governos de Lula e Dilma, por meio de decretos interministeriais, com destaque para a parceria entre o PST e o Programa Mais Educação (PST-Mais Educação). Observa-se, nesse contexto, a necessidade de uma articulação intersetorial entre o Mesp e o MEC, uma vez que o esporte educacional se configura como direito e, ao mesmo tempo, como instrumento pedagógico relevante para formação integral. Entretanto, permanecem os desafios para que essa ação se materialize de forma universal, por exemplo, a necessidade de aproximar programas de esporte educacional com a realidade da escola, o que evidencia uma contradição entre o desenho normativo da política e sua implementação.

Percebe-se que o esporte educacional esteve presente em diferentes governos, com avanços e retrocessos, o que revelou tensões, contradições e consensos. As mudanças de gestão se constituem como desafios para um programa de governo como o PST, como ficou evidente na análise do esporte educacional ao longo dos anos. O que traz a reflexão da importância da transformação do programa em uma política de Estado, que garanta o esporte educacional como direito constitucional.

Observamos do trecho um padrão recorrente na trajetória do PST: apesar de seu reconhecimento normativo e de sua centralidade histórica, a política permanece vulnerável às oscilações governamentais, à fragmentação federativa e à baixa institucionalização intersetorial. Os autores demonstram que há um descompasso entre o desenho legal, o qual pressupõe universalização, integração com a educação e continuidade, e a prática administrativa, marcada por instabilidade, interrupções de

financiamento e dificuldade de coordenação entre MEsp, MEC e entes federados.

Em síntese, a análise revela que o principal entrave ao fortalecimento do esporte educacional não reside na ausência de diretrizes, mas na incapacidade do Estado de consolidá-lo como política permanente, estável e estruturante. Ademais, não deixa de ressaltar a necessidade de financiamento adequado como fundamental para a continuidade da política.

5. Problemas e Desafios

A avaliação do Programa Segundo Tempo, conduzida por meio de audiência pública realizada pela Comissão de Esporte em 8 de outubro de 2025, aliada à análise documental e às informações prestadas pelo MEsp permitiu identificar um conjunto de problemas e desafios que comprometem a plena efetividade do Programa.

O primeiro e mais grave desafio diz respeito à severa restrição orçamentária enfrentada pelo PST nos últimos exercícios. Conforme relatou o Sr. Paulo Afonso Quermes, Chefe de Gabinete da SNEAELIS, em 2023 o MEsp publicou edital nacional que atraiu a participação de mais de 2 mil municípios e 300 organizações da sociedade civil. Do processo seletivo, resultaram classificados 563 municípios e 93 instituições da sociedade civil. No entanto, devido à política de contenção fiscal do Governo Federal, a junta especial orçamentária não autorizou o aporte de recursos no segundo semestre de 2023, sob a justificativa de cumprimento da meta de déficit zero. A mesma situação se repetiu em 2024, inviabilizando a execução do programa conforme planejado.

Somente ao final de 2024, por esforço do Ministro André Fufuca, foram obtidos recursos da ordem de R\$12 milhões a R\$16 milhões, suficientes para convocar apenas 24 municípios e 12 organizações da sociedade civil dentre os melhor classificados. Desses 24 municípios, 22 apresentavam pendências no Cadastro Único de Convênios (CAUC) e não puderam receber os recursos, de modo que apenas dois municípios estão efetivamente executando o programa em 2025. Essa situação evidencia a fragilidade do financiamento do PST e a distância entre a demanda existente e a capacidade de atendimento.

A descontinuidade das ações constitui problema estrutural do programa. O Sr. Thiago Izzo Storch, Diretor da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos do TCU,

destacou que o modelo baseado em convênios, embora necessário, não estabelece vínculo perene entre os entes federativos, resultando em parcerias pontuais que sofrem interrupções frequentes com as mudanças de gestão. A pesquisadora Juliana Marta Antunes Ramos corroborou essa análise, apontando que o PST, ao longo de sua trajetória, passou por diferentes contornos conforme as gestões que se sucederam, incluindo a própria extinção do MEsp em 2019 e sua recriação em 2023.

A auditoria operacional realizada pelo TCU entre 2018 e 2019, que resultou no Acórdão nº 2.033/2019, já havia constatado um enfraquecimento do PST no período de 2014 a 2017, com redução de municípios atendidos, núcleos instalados e público beneficiado. Embora os recursos orçamentários alocados à política tenham apresentado aumento a partir de 2017-2018, com impulsão ainda maior a partir de 2023, a efetiva execução permanece comprometida pelas restrições fiscais já mencionadas.

A desigualdade regional no acesso ao programa foi outro problema identificado. A auditoria do TCU constatou que municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mais elevado apresentavam maior acesso à política pública. Embora a equipe de auditoria tenha ponderado que mesmo municípios com maior IDH possuem bolsões de vulnerabilidade, o fenômeno aponta para um possível viés de seleção negativa: municípios com estrutura administrativa mais robusta, geralmente os mais ricos, tendem a ter maior capacidade de elaborar propostas e acessar os recursos disponibilizados por meio de editais. Esse desafio não é exclusivo do MEsp, mas compromete o alcance do PST junto às populações mais vulneráveis, especialmente nas regiões Norte e Nordeste.

A precariedade da infraestrutura esportiva nas escolas públicas agrava as dificuldades de implementação do programa. O Sr. Thiago Izzo Storch informou que, à época da fiscalização de 2018-2019, apenas 31% das escolas da rede pública brasileira possuíam quadras esportivas, dado que não captava sequer a informação sobre o estado de conservação dessas instalações. Segundo o Censo Escolar de 2024, esse percentual subiu para 38%, o que ainda representa uma limitação significativa. A ausência de espaços adequados pode dificultar o acesso de escolas mais carentes à política, justamente aquelas que mais se beneficiariam do programa.

A fragmentação das ações orçamentárias dificulta o acompanhamento e a transparência do programa. Conforme explicou o representante do TCU, até o Plano Plurianual de 2011 havia um programa temático específico para o PST, o que facilitava o levantamento dos recursos

aplicados na política. Com as mudanças na lógica do PPA, as ações orçamentárias tornaram-se mais amplas e passaram a congregar diferentes intervenções. A Ação Orçamentária 20JP, principal fonte de recursos do PST, também executa outras políticas, como o Programa Esporte e Lazer da Cidade (Pelc), o que dificulta a identificação precisa dos valores destinados especificamente ao Segundo Tempo.

Outro desafio apontado pelo representante do MEsp refere-se às emendas parlamentares. Segundo o Sr. Paulo Afonso Quermes, o Ministério analisa atualmente 5.218 emendas parlamentares, das quais 96% tratam de ações vinculadas ao esporte educacional, mas não identificam expressamente o PST como programa destinatário. São ações municipalizadas que, embora desenvolvam atividades similares às do programa, não aparecem como execução do PST na ponta, dificultando a consolidação de dados e o reconhecimento institucional do programa.

A existência de recursos lotéricos não utilizados representa, simultaneamente, um problema e uma oportunidade. O Sr. Paulo Afonso Quermes informou que há quase R\$3 bilhões em recursos de apostas parados, que poderiam financiar novos editais e a expansão do programa. Contudo, conforme apontou o TCU, ainda não há regulamentação adequada sobre como esses recursos devem ser aplicados, embora o tribunal tenha feito encaminhamento recente ao Ministério nesse sentido. Em sua manifestação durante a audiência, o representante do Ministério informou que, na semana anterior, havia sido publicada portaria regulamentando a distribuição desses recursos.

Por fim, a fragilidade dos mecanismos de monitoramento e avaliação foi evidenciada tanto pela literatura especializada quanto pela própria resposta insuficiente do Ministério ao Requerimento de Informação nº 33, de 2025. A ausência de um sistema integrado de acompanhamento, com indicadores padronizados que permitam mensurar os resultados e impactos do programa, compromete a capacidade de identificar boas práticas, corrigir distorções e prestar contas à sociedade.

6. Conclusões e Recomendações

O Programa Segundo Tempo constitui uma das mais relevantes iniciativas de política pública voltada à democratização do acesso ao esporte no Brasil. Criado em 2003 por meio de portaria interministerial entre o MEsp e o MEC, o PST tem buscado promover a inclusão social de crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade, utilizando o esporte

educacional como instrumento de formação cidadã, desenvolvimento integral e melhoria da qualidade de vida.

A avaliação conduzida pela Comissão de Esporte, embora limitada pela realização de apenas uma das duas audiências públicas inicialmente previstas no Plano de Trabalho, permitiu reunir elementos suficientes para identificar avanços, desafios e oportunidades de aprimoramento do Programa. Os depoimentos colhidos na audiência pública de 8 de outubro de 2025, as informações prestadas pelo MEsp e a análise de documentos e estudos anteriores evidenciam que o PST é reconhecido por gestores, pesquisadores e órgãos de controle como política pública de grande potencial transformador, mas que ainda enfrenta obstáculos estruturais que comprometem sua efetividade plena.

Entre os méritos do programa, destacam-se a concepção pedagógica orientada pelos princípios do esporte educacional, o foco em populações vulneráveis, a articulação entre esporte, educação e cidadania, e o legado de formação continuada e produção de material didático construído ao longo de duas décadas, com mais de 30 obras publicadas entre 2004 e 2019. A recente atualização das diretrizes do programa, com a inclusão de quilombolas, indígenas, encarcerados e assentados da reforma agrária entre os públicos prioritários, bem como a incorporação do paradesporto, demonstram o compromisso do MEsp com a ampliação do alcance da política.

Merece destaque a integração do PST ao Programa Escola em Tempo Integral, parceria entre o MEsp e o MEC que já alcança quase 6 mil unidades educacionais no Brasil. Essa articulação intersetorial potencializa os resultados do programa e favorece a inserção do esporte no projeto pedagógico das escolas, contribuindo para uma formação mais integral dos estudantes.

Contudo, os desafios identificados são significativos e demandam atenção prioritária. A severa restrição orçamentária nos exercícios de 2023 e 2024 praticamente paralisou a expansão do programa, de modo que, dos 563 municípios e 93 organizações classificados no edital de 2023, apenas dois municípios estão efetivamente executando o PST em 2025. A descontinuidade das ações, a desigualdade regional no acesso, a precariedade da infraestrutura esportiva escolar, a fragmentação das ações orçamentárias e a fragilidade dos mecanismos de monitoramento são problemas que se acumulam e comprometem o alcance dos objetivos do programa.

A aprovação da Lei Geral do Esporte em 2023 e a perspectiva de implementação do Sistema Nacional do Esporte representam oportunidade histórica para a superação de alguns desses entraves. O modelo por adesão, com transferências fundo a fundo, pactuação de responsabilidades entre os entes federativos e estruturação de planos locais de esporte, poderá conferir maior perenidade às parcerias e reduzir a burocracia que hoje dificulta o acesso de municípios menos estruturados à política pública.

Diante do exposto, são apresentadas as seguintes recomendações:

Elaboração de Indicação ao Poder Executivo sugerindo:

Considerando os desafios estruturais identificados ao longo desta avaliação, especialmente a severa restrição orçamentária que paralisou a expansão do programa nos exercícios de 2023 e 2024, a descontinuidade das ações decorrente do modelo de convênios, a desigualdade regional no acesso à política pública e a fragilidade dos mecanismos de monitoramento, entende-se oportuna a elaboração de Indicação ao Poder Executivo, nos termos do art. 224 do Regimento Interno do Senado Federal, sugerindo as seguintes providências para o aprimoramento do Programa Segundo Tempo:

1. Assegurar previsão orçamentária estável e compatível com as metas de expansão do Programa Segundo Tempo, priorizando a execução dos recursos disponíveis e evitando contingenciamentos que resultem na paralisação das ações, a exemplo do ocorrido nos exercícios de 2023 e 2024.

2. Regulamentar e efetivar a destinação dos recursos lotéricos de titularidade do Ministério do Esporte para o financiamento do PST e demais programas de esporte educacional, considerando que há quase R\$3 bilhões em recursos disponíveis que poderiam viabilizar a retomada dos editais e a expansão do atendimento.

3. Acelerar a implementação do Sistema Nacional do Esporte, previsto na Lei Geral do Esporte (Lei nº 14.597, de 2023), com a

regulamentação das transferências fundo a fundo e a pactuação de responsabilidades entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de modo a conferir maior estabilidade e perenidade às parcerias do PST.

4. Ampliar a cobertura territorial do programa, priorizando a instalação de núcleos nas regiões Norte e Nordeste e em municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano, adotando mecanismos que reduzam o viés de seleção negativa que favorece municípios com maior capacidade administrativa.

5. Fortalecer a parceria entre o Ministério do Esporte e o Ministério da Educação, consolidando a integração do PST ao Programa Escola em Tempo Integral e ampliando o alcance das ações para todas as escolas de educação integral do País.

6. Articular com o Ministério da Educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a ampliação dos investimentos em infraestrutura esportiva nas escolas públicas, considerando que apenas 38% das escolas da rede pública possuem quadras esportivas, segundo o Censo Escolar de 2024.

7. Instituir sistema integrado de monitoramento e avaliação do PST, com indicadores padronizados que permitam mensurar os impactos sociais, educacionais e de saúde do programa, assegurando transparência e prestação de contas à sociedade.

8. Retomar e fortalecer as ações de formação continuada dos profissionais envolvidos na execução do PST, incluindo coordenadores, professores e monitores, em parceria com as universidades públicas, resgatando o legado pedagógico construído pelo programa.

9. Estimular a criação e o fortalecimento de Conselhos Municipais e Estaduais de Esporte, como instâncias de participação social e controle das políticas esportivas locais, em consonância com o Sistema Nacional do Esporte.

10. Efetivar a Rede de Desenvolvimento do Esporte, instituída pelo Decreto nº 11.766, de 1º de novembro de 2023, como mecanismo de governança intersetorial e intergovernamental para o fomento da prática esportiva no País.

No âmbito do Congresso Nacional:

No exercício da competência fiscalizatória atribuída ao Congresso Nacional pelo art. 49, inciso X, da Constituição Federal, e em cumprimento ao disposto no art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, que determina às comissões permanentes a avaliação de políticas públicas desenvolvidas pelo Poder Executivo, recomenda-se a adoção das seguintes medidas no âmbito do Poder Legislativo:

1. Acompanhar a execução orçamentária do Programa Segundo Tempo, solicitando informações periódicas ao Ministério do Esporte sobre o número de núcleos em funcionamento, beneficiários atendidos, recursos aplicados e resultados alcançados, tendo em vista que a resposta ao Requerimento de Informação nº 33/2025 não atendeu à integralidade das informações solicitadas.

2. Fiscalizar a implementação do Sistema Nacional do Esporte e a efetiva regulamentação dos recursos lotéricos destinados ao esporte, verificando a aplicação desses recursos em programas de esporte educacional.

3. Avaliar a pertinência de proposições legislativas que assegurem maior estabilidade orçamentária para políticas de esporte educacional, considerando a prioridade constitucional conferida

a essa manifestação esportiva pelo art. 217, inciso II, da Constituição Federal.

4. Promover audiências públicas periódicas para acompanhamento do PST, com a participação de beneficiários, educadores esportivos, gestores e representantes da sociedade civil, de modo a assegurar o controle social sobre a política pública.

5. Acompanhar a articulação entre o Ministério do Esporte e o Ministério da Educação na execução do PST no âmbito do Programa Escola em Tempo Integral, verificando a efetiva integração das ações e a qualidade pedagógica das atividades ofertadas.

Esse é o **Relatório**, o qual submeto aos pares desta Comissão.

Sala da Comissão,

Senadora TERESA LEITÃO

ANEXO I – Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023. Institui a Lei Geral do Esporte. Diário Oficial da União, Brasília, 2023.

BRASIL. Portaria Interministerial MEC/MESP nº 3.497, de 2003. Brasília, 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão nº 2.033/2019 – Plenário. Auditoria operacional no marco jurídico-institucional da política nacional de desporto educacional. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília: TCU, 2019.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Esporte. Requerimento de Informação nº 33/2025. Brasília, 2025.

RIBEIRO, Sheylazarth Presciliana. *Diretrizes do Programa Segundo Tempo: uma análise da relação entre esporte educacional e escola*. Dissertação (Mestrado em Estudos do Lazer) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

SILVA, Dirceu Santos; RAMOS, Juliana Marta Antunes; TONETTI, Vinicius de Almeida; D'AURIA, Breno Brey. Programa Segundo Tempo: uma revisão sistemática da principal política pública de esporte educacional no Brasil. *Movimento*, [S. l.], v. 29, p. e29011, 2023. DOI: 10.22456/1982-8918.124377. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/124377>.

RAMOS, J. M. A.; D'AURIA, B. B.; ANDRÉ, L. C.; SILVESTRE, B. M.; SILVA, D. S. Políticas públicas de esporte em interface com a educação: O planejamento do esporte educacional no Brasil entre 2003 e 2024. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, [S. l.], v. 33, 2025. DOI: 10.14507/epaa.33.9113. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/9113>.

ZAMBONI, Kaio Julio; ORDONHES, Mayara Torres;
CAVICHIOILLI, Fernando Renato.
A descentralização do Programa Segundo Tempo na Região Sul: uma análise
sobre a democratização do acesso ao esporte educacional. *Revista Brasileira
de Ciência e Movimento*, Brasília, v. 31, n. 1, 2023. Disponível em:
<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rbcm/article/view/14779>