

EDUCAÇÃO BILÍNGUE DE SURDOS: ENTRE O RECONHECIMENTO LEGAL E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO INSTITUCIONAL

Luciane Cruz Silveira¹

Doutora em Letras pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

<https://orcid.org/0000-0002-8302-8388>

RESUMO: O presente artigo analisa a educação bilíngue de surdos no Brasil, considerando a distância existente entre o reconhecimento jurídico da Língua Brasileira de Sinais (Libras) e a concretização desse direito nas instituições educacionais. Parte-se do entendimento de que a educação bilíngue não se limita à matrícula do estudante surdo em escola comum, à presença de intérprete ou à oferta do Atendimento Educacional Especializado, mas requer a Libras como primeira língua e língua de instrução e o português escrito como segunda língua. O objetivo é discutir os desafios políticos, linguísticos, formativos, curriculares e organizacionais que condicionam a implementação institucional da modalidade. Trata-se de pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, fundamentada em 20 artigos científicos publicados entre 2013 e 2025 e nos principais dispositivos legais brasileiros, com destaque para a Lei nº 10.436/2002, o Decreto nº 5.626/2005 e a Lei nº 14.191/2021. A análise foi organizada em quatro eixos: reconhecimento legal e direitos linguísticos; tensões entre inclusão, acessibilidade e bilinguismo; organização de escolas, classes e polos; e formação profissional, currículo e materiais didáticos. Os resultados evidenciam que o avanço normativo não assegura, por si só, ambientes linguisticamente acessíveis, professores bilíngues, participação de profissionais surdos, ensino sistemático do português como segunda língua ou avaliações adequadas à Libras. Persistem práticas monolíngues, dependência excessiva de intérpretes e do atendimento especializado, fragilidades formativas e instabilidade de programas locais. Conclui-se que a efetivação da educação bilíngue exige articulação entre política linguística e educacional, financiamento contínuo, planejamento territorial, formação profissional, produção curricular e participação da comunidade surda.

PALAVRAS-CHAVE: Educação bilíngue. Libras. Direitos linguísticos.

BILINGUAL DEAF EDUCATION: BETWEEN LEGAL RECOGNITION AND THE CHALLENGES OF INSTITUTIONAL IMPLEMENTATION

ABSTRACT: This article analyzes bilingual education for deaf people in Brazil, considering the gap between the legal recognition of Brazilian Sign Language (Libras) and the realization of this right within educational institutions. It assumes that bilingual education is not limited to the enrollment of deaf students in mainstream schools, the presence of sign language interpreters, or the provision of Specialized Educational Services. Instead, it requires Libras as the first language and language of instruction and written Portuguese as a second language. The objective is to discuss the political, linguistic, professional, curricular, and organizational challenges that affect the institutional implementation of this educational modality. This qualitative, bibliographic, and documentary study is based on 20 scientific articles published between 2013 and 2025 and on major Brazilian legal provisions, particularly Law No. 10,436/2002, Decree No. 5,626/2005, and Law No. 14,191/2021. The analysis was organized into four axes: legal recognition and language rights; tensions among inclusion, accessibility, and bilingualism; organization of schools, classes, and bilingual education centers; and professional training, curriculum, and teaching materials. The results demonstrate that legal advances alone do not guarantee linguistically accessible environments, bilingual teachers, the participation of deaf professionals, systematic teaching of Portuguese as a second language, or assessments adapted to Libras. Monolingual practices, excessive dependence on interpreters and specialized services, weaknesses in professional training, and instability in local programs persist. It is concluded that the implementation of bilingual education requires coordination between language and educational policies, continuous funding, territorial planning, professional training, curriculum development, and participation by the deaf community.

KEY-WORDS: Bilingual education. Brazilian Sign Language. Language rights.

INTRODUÇÃO

A educação bilíngue de surdos constitui um campo atravessado por disputas conceituais, linguísticas, pedagógicas e políticas. Sua compreensão não se esgota na matrícula do estudante surdo em uma escola comum, na oferta eventual da Língua Brasileira de Sinais (Libras) ou na presença de tradutor e intérprete em sala de aula. Trata-se de uma proposta educacional que reconhece a Libras como primeira língua e língua de constituição, interação e instrução, enquanto a língua portuguesa, prioritariamente na modalidade escrita, assume a condição de segunda língua. Esse ordenamento produz consequências para o currículo, para a avaliação, para a formação dos profissionais, para a gestão escolar e para as relações entre a instituição de ensino, as famílias e a comunidade surda. Por isso, o bilinguismo educacional deve ser analisado como direito linguístico e como princípio de organização da escolarização, e não apenas como recurso de acessibilidade.

Esse deslocamento conceitual foi acompanhado por importantes marcos normativos. A Lei nº 10.436/2002 reconheceu a Libras como meio legal de comunicação e expressão; o Decreto nº 5.626/2005 regulamentou a referida lei e estabeleceu orientações relativas à formação profissional, ao ensino de Libras e de língua portuguesa como segunda língua e à organização de escolas e classes de educação bilíngue; a Lei nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação, registrou estratégias relacionadas à oferta de educação bilíngue; e a Lei nº 14.191/2021 alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) para inserir a educação bilíngue de surdos como modalidade de educação escolar (BRASIL, 2002, 2005, 2014, 2021). Esses dispositivos representam conquistas históricas porque conferem visibilidade jurídica a reivindicações construídas por pesquisadores, educadores e, sobretudo, pelo movimento surdo.

O reconhecimento legal, entretanto, não opera de maneira automática sobre o cotidiano das instituições. Entre a norma e a prática existe um conjunto de decisões administrativas, investimentos, saberes profissionais e relações de poder que pode ampliar, limitar ou até descaracterizar a proposta bilíngue. Uma rede de ensino pode mencionar a Libras em seus documentos e, ao mesmo tempo, manter a língua portuguesa oral como única língua de instrução. Pode contratar intérpretes sem assegurar professores bilíngues, reservar a Libras ao Atendimento Educacional Especializado (AEE), adotar materiais concebidos exclusivamente em português ou avaliar conhecimentos sem considerar a expressão em língua de sinais. Nessas circunstâncias, a presença da Libras não altera a estrutura monolíngue da escola e o bilinguismo permanece mais próximo de uma declaração formal do que de uma política institucional consolidada.

Lodi (2013) identifica uma tensão relevante entre o sentido de educação bilíngue expresso no Decreto nº 5.626/2005 e aquele produzido pela Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. Enquanto o decreto atribui centralidade à Libras e reconhece particularidades no ensino e na avaliação da língua portuguesa como segunda língua, a política inclusiva tende a situar a escolarização no espaço regular e a concentrar apoios no AEE e na interpretação. Fernandes e Moreira (2014) também evidenciam que a gestão das línguas é uma variável decisiva: sem condições sociolinguísticas para aquisição e uso da Libras, a inclusão física não assegura participação pedagógica nem pertencimento a uma comunidade linguística.

A participação política dos surdos é indispensável para compreender a construção desses direitos. Campello e Rezende (2014) reconstituem a mobilização do movimento surdo em defesa das escolas bilíngues, especialmente no contexto das discussões do Plano Nacional de Educação. As autoras mostram que a reivindicação por espaços bilíngues não pode ser interpretada, de modo simplificador, como oposição ao direito à educação, mas como defesa das condições linguísticas necessárias à formação da identidade e ao acesso ao conhecimento. Reis e Lima (2022), ao analisarem a inclusão da modalidade na LDB, enfatizam que a Lei nº 14.191/2021 decorre de articulações e negociações protagonizadas pelo movimento surdo e que sua efetivação exige revisão das estruturas educacionais, das

diretrizes curriculares e da formação pedagógica em todas as instâncias responsáveis pelo ensino.

Desse modo, implementação institucional designa, neste artigo, o processo pelo qual o direito reconhecido em lei é traduzido em estruturas permanentes: normas locais, financiamento, planejamento, equipes profissionais, currículos, materiais, formas de avaliação, ambientes linguísticos e mecanismos de participação e acompanhamento. Essa definição permite diferenciar ações pontuais de uma política de Estado. Um projeto temporário, dependente de uma única gestão ou de poucos profissionais, pode gerar experiências relevantes, mas permanece vulnerável a mudanças administrativas. Uma política institucionalizada, ao contrário, integra a proposta bilíngue ao funcionamento regular da rede, define responsabilidades e estabelece condições para continuidade, avaliação e aperfeiçoamento.

Diante desse contexto, formula-se a seguinte questão: quais desafios políticos, linguísticos, formativos, curriculares e organizacionais limitam a implementação institucional da educação bilíngue de surdos no Brasil, apesar dos avanços legais alcançados? O objetivo geral é analisar a relação entre o reconhecimento jurídico da educação bilíngue de surdos e as condições necessárias à sua concretização nas instituições educacionais. Especificamente, busca-se: discutir a constituição da educação bilíngue como direito linguístico; examinar tensões entre políticas inclusivas e políticas linguísticas; identificar aprendizados decorrentes de experiências institucionais; e sistematizar desafios referentes à formação docente, ao currículo, à atuação dos profissionais e à produção de materiais didáticos.

O estudo adota abordagem qualitativa e caráter bibliográfico-documental. O corpus principal é composto por 19 artigos selecionados para a pesquisa, publicados entre 2013 e 2025, aos quais se acrescenta um artigo complementar de Svartholm (2014), totalizando 20 produções científicas. A seleção reúne estudos teóricos, análises documentais, relatos de pesquisa e investigações sobre experiências escolares e universitárias. A leitura foi organizada em quatro eixos temáticos: a) reconhecimento legal e direito linguístico; b) tensões entre inclusão, acessibilidade e educação bilíngue; c) organização institucional, movimento surdo e experiências de implantação; e d) formação de profissionais, currículo e materiais didáticos. Também foram consultados os principais dispositivos legais mencionados pela literatura, com a finalidade de contextualizar as mudanças normativas.

REFERENCIAL TEORICO

A educação bilíngue de surdos se fundamenta no reconhecimento de que a língua não é um instrumento externo ao sujeito. Ela participa da constituição da identidade, da elaboração conceitual, da interação social e do acesso aos bens culturais produzidos historicamente. Quando uma criança surda encontra interlocutores fluentes e participa de práticas sociais em Libras, pode construir uma primeira língua plenamente acessível

pela via visual. Essa base não elimina a aprendizagem da língua portuguesa; ao contrário, oferece condições para que ela seja ensinada de maneira sistemática como segunda língua, sobretudo em sua modalidade escrita. O princípio bilíngue, portanto, não estabelece uma competição entre línguas, mas define funções, modos de circulação e relações de poder que precisam ser reconhecidos pela escola. Essa perspectiva ultrapassa a redução da surdez à patologia e reivindica uma experiência formativa efetiva (Nunes *et al.*, 2015).

O reconhecimento jurídico da Libras, estabelecido pela Lei nº 10.436/2002, constitui um ponto de inflexão nesse processo. Ao reconhecê-la como meio legal de comunicação e expressão, a lei fortaleceu a legitimidade social de uma língua historicamente desvalorizada. Contudo, o próprio texto legal registrou que a Libras não poderia substituir a modalidade escrita da língua portuguesa (BRASIL, 2002). A leitura bilíngue dessa determinação requer evitar dois equívocos: reduzir a escolarização à aprendizagem do português ou tratar o português escrito como elemento secundário. A proposta consiste em garantir a Libras como primeira língua e assegurar o ensino qualificado da língua portuguesa escrita como segunda língua, respeitando os processos linguísticos específicos dos estudantes.

O Decreto nº 5.626/2005 ampliou a densidade educacional desse reconhecimento. Entre outros aspectos, regulamentou a inserção de Libras em cursos de formação, previu profissionais como professor bilíngue, instrutor e tradutor e intérprete, orientou o ensino de língua portuguesa como segunda língua e apresentou possibilidades de organização por meio de escolas e classes de educação bilíngue. Para a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental, o decreto prevê ambientes com professores bilíngues; nos anos finais, no ensino médio e na educação profissional, contempla docentes das áreas do conhecimento cientes da singularidade linguística dos estudantes e a presença de tradutores e intérpretes (Brasil, 2005). A diferenciação entre etapas indica que a política precisa considerar tanto o desenvolvimento da primeira língua quanto a progressiva especialização curricular.

Ao comparar o decreto com a política nacional de educação especial, Lodi (2013) evidencia que textos normativos podem empregar a mesma expressão e atribuir-lhe sentidos distintos. No decreto, a Libras assume centralidade na interlocução e nos processos de ensino; na política inclusiva, a coexistência nominal de duas línguas não necessariamente altera a predominância do português oral na sala comum. A autora sintetiza uma implicação pedagógica fundamental:

Na significação dada à educação bilíngue para surdos pelo Decreto, observa-se que a Libras assume papel central [...] A linguagem escrita da língua portuguesa, compreendida e trabalhada nos espaços escolares como segunda língua, deve ser ensinada também como conteúdo de complementação curricular. (Lodi, 2013, p. 55).

A citação explícita que o direito linguístico precisa alcançar o ensino, a produção de conhecimentos e a avaliação. Se a Libras é língua de instrução, o estudante deve poder formular perguntas, expressar hipóteses, argumentar e demonstrar aprendizagem por meio dela. De igual modo, o português escrito deve ser ensinado mediante abordagens próprias de segunda língua, e não avaliado como se o estudante surdo tivesse o mesmo percurso de aquisição oral de um estudante ouvinte. A organização bilíngue modifica, portanto, o trabalho docente e os critérios institucionais de qualidade.

Esse protagonismo ajuda a compreender a posterior aprovação da Lei nº 14.191/2021. Ao inserir a educação bilíngue de surdos na LDB, a lei a define como modalidade oferecida em Libras, como primeira língua, e em português escrito, como segunda língua, em escolas bilíngues, classes bilíngues, escolas comuns ou polos, destinada a estudantes que optem por essa modalidade e estendida ao longo da vida (BRASIL, 2021). A alteração reconhece uma continuidade educacional entre etapas e níveis. A experiência sueca analisada por Svartholm (2014) indica, porém, que uma política bilíngue requer desenvolvimento contínuo de pesquisa, formação e práticas, não se esgotando no ato normativo.

O reconhecimento legal também precisa ser acompanhado por uma compreensão substantiva dos direitos linguísticos. Martins e Lopes (2024) propõem a noção de “além-acessibilidade” para problematizar políticas que transformam a língua de sinais em ferramenta de acesso a uma escola que continua organizada em português. Para as autoras, acesso e direito linguístico-educacional não são equivalentes. A acessibilidade pode remover barreiras em uma atividade específica; o direito linguístico demanda condições para que a Libras estruture relações pedagógicas, tempos, espaços e formas de participação. A distinção é decisiva porque desloca a análise da presença de serviços para a qualidade do ambiente linguístico.

Müller *et al.* (2013) chegam a diagnóstico convergente ao estudar a interlocução entre políticas linguísticas e educacionais. As autoras identificam dissonâncias entre a afirmação dos direitos e práticas que mantêm uma perspectiva monolíngue, embora sejam chamadas bilíngues. Essa forma de pseudobilinguismo ocorre quando a Libras é admitida apenas para traduzir conteúdos concebidos, ensinados e avaliados segundo a lógica do português, sem reconhecimento de suas formas próprias de significação. A política linguística, nesse caso, não transforma a instituição; apenas acrescenta uma camada de mediação a uma estrutura já existente.

A política educacional brasileira das últimas décadas ampliou o acesso de pessoas com deficiência às classes comuns e produziu avanços importantes no combate à exclusão escolar. No caso dos estudantes surdos, contudo, a aplicação indistinta de uma política geral de inclusão pode desconsiderar que a barreira não é apenas comunicacional e individual. Há uma diferença de língua que envolve aquisição na infância, interação cotidiana, produção cultural e formas visuais de construir conhecimento. Quando esse elemento é diluído na categoria ampla da deficiência, tende-se a responder com apoios especializados

ao estudante, sem questionar a organização linguística da instituição.

Fernandes e Moreira (2014) mostram que a situação de bilinguismo dos surdos foi incorporada a uma política de inclusão que nem sempre atribui centralidade à política linguística. A Libras aparece, em determinados documentos, ao lado de recursos técnicos destinados à acessibilidade, como se uma língua e uma tecnologia assistiva tivessem a mesma função institucional. As autoras contestam essa equivalência:

A indiferenciação valorativa entre uma língua que representa a produção histórico-cultural de uma comunidade minoritária e o conjunto de recursos físicos, técnicos e materiais que constituem as tecnologias assistivas revela um enorme distanciamento dos princípios do bilinguismo. Da mesma forma, quando se impõe que a escolarização de surdos se realize em escolas regulares monolíngues, que não apresentam condições sociolinguísticas para a formação de comunidades de uso da Libras, se efetiva o cerceamento de que as crianças se tornem membros potenciais de uma comunidade linguística viva e autônoma (Fernandes; Moreira, 2014, p. 64).

A crítica não significa negar a utilidade de recursos de acessibilidade, do AEE ou da interpretação. Significa delimitar suas funções. O tradutor e intérprete pode mediar interações entre línguas, mas não substitui o professor, não responde isoladamente pela aquisição da Libras e não converte, por si só, uma sala monolíngue em ambiente bilíngue. O AEE, por sua vez, deve complementar ou suplementar a escolarização, e não concentrar conteúdos que não foram acessíveis no turno comum. Se os conhecimentos curriculares chegam ao estudante apenas no atendimento especializado, a instituição transfere para um serviço periférico a responsabilidade que pertence ao ensino regular.

Outra contradição aparece na temporalidade do acesso linguístico. Muitas crianças surdas nascem em famílias ouvintes que ainda não conhecem Libras. Se o contato com a língua de sinais ocorre tardiamente ou apenas em algumas horas semanais, a escola recebe estudantes com percursos linguísticos muito diferentes. Fernandes e Moreira (2014) sustentam que a política deve assegurar o direito à Libras como primeira língua na infância. Para isso, educação infantil, orientação às famílias, contato com adultos surdos e convivência entre crianças sinalizantes não podem ser elementos ocasionais. A implementação institucional começa antes da alfabetização e exige articulação entre educação, serviços de apoio às famílias e comunidade surda.

A implementação também encontra obstáculos na distribuição territorial dos estudantes e dos profissionais. Muitos municípios possuem pequeno número de estudantes surdos dispersos em diferentes escolas, o que dificulta formar comunidades linguísticas e manter equipes completas em cada unidade. A resposta institucional não pode ser o simples

isolamento de um estudante acompanhado por um intérprete. Polos bilíngues, classes bilíngues, cooperação intermunicipal, transporte escolar adequado e redes de formação podem constituir alternativas, desde que considerem a escolha dos estudantes e das famílias e assegurem participação da comunidade surda. A Lei nº 14.191/2021 reconhece diferentes espaços de oferta, mas cabe aos sistemas planejar sua distribuição com base em diagnósticos locais (Brasil, 2021).

O princípio da escolha, por sua vez, só é substantivo quando existem opções reais e informações acessíveis. Não há escolha efetiva se uma família precisa optar entre uma escola distante com proposta bilíngue e uma escola próxima sem profissionais fluentes. Tampouco há escolha quando a educação bilíngue é apresentada como segregação, sem explicação sobre seus fundamentos, ou quando a escola comum é descrita como inclusiva apenas porque realiza a matrícula. Campello e Rezende (2014) defendem que os próprios surdos participem das decisões que definem seus espaços de escolarização. A escuta institucional precisa ocorrer em Libras e alcançar conselhos, fóruns, elaboração de normas, avaliação de programas e processos de contratação.

Thoma (2016) alerta que diferentes modelos de educação bilíngue organizam sujeitos e identidades segundo racionalidades próprias. A escola comum com AEE, a classe bilíngue, o polo e a escola de surdos não devem ser avaliados somente por sua denominação. É necessário examinar o que ocorre em cada espaço: qual língua conduz o ensino, quem ocupa posições de autoridade, como os estudantes interagem, que expectativas curriculares são estabelecidas e quais modos de ser surdo são legitimados. Uma instituição pode chamar-se bilíngue e continuar orientada pela normalização oral; outra pode estar em processo de transformação e construir práticas coerentes mesmo em meio a limitações. A avaliação precisa alcançar processos, e não apenas rótulos.

O acompanhamento da política, portanto, requer indicadores que ultrapassem número de matrículas, intérpretes ou salas de recursos. É preciso conhecer a idade de acesso à Libras, o nível de fluência dos profissionais, a presença de docentes e referências surdas, a proporção de aulas ministradas diretamente em Libras, a oferta de português como segunda língua, a adequação das avaliações, a existência de materiais bilíngues e a percepção dos estudantes sobre participação e pertencimento. Indicadores quantitativos podem mapear a cobertura, enquanto avaliações qualitativas mostram como o direito é experimentado. Sem esses dados, a administração corre o risco de confundir expansão de serviços com consolidação da modalidade.

A expressão “escola bilíngue” pode designar propostas muito diferentes, razão pela qual sua definição constitui parte do próprio debate. A presença de estudantes que utilizam línguas distintas ou a oferta de uma disciplina de Libras não torna uma instituição bilíngue. O elemento central é a função efetiva das línguas no ensino e na vida escolar. Nascimento e Costa (2014), ao relatarem a trajetória de implantação de uma escola pública integral no Distrito Federal, formulam essa distinção de modo direto:

O fato de se ter uma escola aberta a surdos e ouvintes não implica oferecer uma educação bilíngue. Há uma confusão generalizada a esse respeito. Virou senso comum afirmar que uma sala bilíngue é aquela em que há matriculados estudantes surdos e ouvintes; surdos que falam libras e ouvintes que falam a língua portuguesa. Educação bilíngue, entretanto, é aquela que oferece instrução em duas línguas. (Nascimento; Costa, 2014, p. 162).

Na proposta descrita pelos autores, Libras e português escrito são línguas de instrução, e o professor deve ser bilíngue. Essa formulação impede que o adjetivo “bilíngue” seja reduzido à composição do público ou à presença de um mediador. Ao mesmo tempo, abre questões institucionais: em quais componentes cada língua circula, como se ensina o português escrito, quais profissionais ministram os conteúdos, como se avalia em Libras e como os estudantes ouvintes, quando matriculados, aprendem a língua de sinais. A identidade bilíngue da escola precisa aparecer no projeto político-pedagógico e nas rotinas, não apenas no nome da unidade.

A história do Instituto Nacional de Educação de Surdos (INES) revela que mudanças de concepção envolvem conflitos internos e redes de poder. Lopes e Freitas (2016) investigaram a tentativa de construção de um projeto bilíngue no Colégio de Aplicação do INES durante a década de 1990. A passagem de uma orientação oralista para um modelo socioantropológico não ocorreu apenas pela adoção de novas palavras; dependeu da atuação de agentes escolares, de formação, de consultorias e de disputas sobre o currículo. O estudo evidencia a distância que pode existir entre o projeto oficial e o currículo praticado, lembrando que uma inovação institucional é reinterpretada pelos sujeitos em suas atividades cotidianas.

O estudo de Lacerda, Albres e Drago (2013) sobre o município de São Paulo oferece outro aprendizado. A rede organizava Escolas Municipais de Educação Bilíngue para Surdos (EMEBS) e atendimentos a estudantes surdos em escolas regulares. As autoras reconhecem que as políticas governamentais induzem ou limitam as condições de aprendizagem e que a atuação de professores bilíngues, instrutores surdos e intérpretes precisa responder à situação linguística diferenciada dos alunos. A experiência mostra que redes extensas podem combinar modelos, mas precisam garantir parâmetros comuns de direito e acompanhar os resultados de cada oferta.

Martins e Lacerda (2016), por sua vez, analisam uma escola-polo no interior paulista e dão visibilidade à educação infantil. Nesse período, a relação com a língua não pode ser limitada à tradução de um currículo oral. As crianças necessitam brincar, negociar sentidos, observar adultos e pares, narrar experiências e construir conceitos em uma língua plenamente acessível. A presença de professora bilíngue e instrutora surda favorece esse ambiente, mas a manutenção do programa requer compromisso da secretaria e estabilidade dos profissionais. A educação infantil demonstra com nitidez que o modelo

centrado exclusivamente no intérprete é insuficiente, pois a criança está constituindo sua primeira língua.

Os polos bilíngues podem responder à dispersão territorial ao reunir estudantes, profissionais e recursos em unidades de referência. Moraes e Martins (2020) mostram, entretanto, que esses espaços frequentemente se constituem em meio a disputas com a lógica homogênea da escola comum. Para que o polo não se torne um programa periférico, seu papel precisa estar formalizado na rede: critérios de matrícula e transporte, equipe mínima, articulação com outras unidades, tempos de planejamento e participação de profissionais surdos. A concentração de recursos deve ampliar a convivência e a qualidade, sem produzir isolamento administrativo ou reduzir o polo a local de atendimento complementar.

Outro requisito é a presença de profissionais surdos em posições diversas. Instrutores, professores, gestores, pesquisadores e produtores de materiais surdos oferecem referências linguísticas e culturais, participam das decisões e rompem com uma divisão em que pessoas ouvintes planejam e pessoas surdas apenas recebem serviços. Vieira-Machado e Lopes (2016) defendem que o professor de surdos mantenha compromisso ético com os saberes da comunidade. Esse compromisso se fortalece quando a instituição cria condições efetivas de liderança surda e reconhece que a experiência visual produz conhecimentos pedagógicos relevantes.

A governança da política requer coordenação entre níveis administrativos. A União pode definir diretrizes e apoiar formação e materiais; estados e municípios precisam regulamentar ofertas, realizar concursos, organizar transporte e manter unidades; escolas traduzem essas decisões em projetos e práticas. Quando responsabilidades ficam vagas, a implementação depende de interpretações locais e tende a se fragmentar. Reis e Lima (2022) defendem que todas as secretarias educacionais revisem suas estruturas a partir da nova LDB. Essa revisão deve incluir planejamento de demanda, orçamento, carreira, cooperação federativa e cronogramas verificáveis.

Assim, a escola bilíngue deve ser entendida menos como edifício definido pelo público matriculado e mais como organização educacional orientada por direitos linguísticos. Ela precisa constituir uma comunidade de uso da Libras, ensinar o português escrito como segunda língua, oferecer currículo amplo, contar com profissionais qualificados e produzir formas democráticas de participação. Escolas, classes e polos podem assumir configurações distintas, mas a diversidade dos arranjos não pode relativizar esses princípios. A próxima subseção aprofunda o componente que atravessa todos eles: a formação das equipes e a transformação do currículo e dos materiais.

A implementação da educação bilíngue depende de profissionais capazes de transformar princípios linguísticos em decisões pedagógicas. Não basta inserir uma disciplina de Libras nos cursos de licenciatura e presumir que todos os egressos estarão aptos a ensinar diretamente nessa língua. A docência bilíngue exige fluência para explicar conceitos, conduzir interações, acompanhar raciocínios e avaliar produções, além de

conhecimentos sobre aquisição de primeira e segunda língua, pedagogia visual, cultura surda e didática das áreas específicas. A formação precisa articular domínio linguístico e conhecimento pedagógico, sem reduzir um ao outro.

Vieira-Machado e Lopes (2016) relacionam a constituição da educação bilíngue à formação do professor de surdos. As autoras propõem pensar esse docente como intelectual específico, comprometido ética e esteticamente com os saberes da comunidade surda. Essa formulação ultrapassa um perfil definido por certificados ou técnicas. O professor precisa analisar as relações de poder que atravessam as línguas, aprender com experiências surdas e produzir respostas pedagógicas contextualizadas. Sua formação é percurso contínuo, construído na relação entre estudo, experiência e responsabilidade diante dos estudantes.

Cicilino, Giroto e Vitta (2018) analisaram produções publicadas entre 2005 e 2015 sobre formação para a educação infantil e os anos iniciais. Embora tenham encontrado contribuições relevantes, concluíram que o tema permanecia pouco explorado e que houve pouco avanço tanto na formação específica quanto na implantação de modelos bilíngues. O diagnóstico é especialmente preocupante porque as primeiras etapas da escolarização coincidem, para muitas crianças, com o período de aquisição da Libras. Um docente com conhecimento elementar da língua não consegue oferecer o ambiente rico e responsivo exigido pelo desenvolvimento linguístico infantil.

A criação de cursos de Pedagogia Bilíngue e de Letras-Libras representa um avanço, mas não resolve toda a demanda. As redes necessitam de docentes para educação infantil e anos iniciais, professores das diferentes áreas nos anos finais e no ensino médio, profissionais para o ensino de português como segunda língua, intérpretes educacionais, gestores e equipes de apoio. Cada função possui competências próprias. Uma política de formação precisa mapear carências por etapa e território, ampliar vagas, apoiar permanência de estudantes surdos nos cursos e relacionar formação inicial, concursos públicos e planos de carreira.

Lopes e Bernardes (2025), ao compararem aspectos da formação de professores no Brasil e na França, identificam contradições na preparação para o ensino bilíngue e discutem alternativas de organização, como formação bilíngue abrangente e formas de codocência. A comparação revela que a dificuldade não é exclusivamente brasileira: ensinar conhecimentos historicamente registrados na língua escrita majoritária por meio de uma língua de modalidade distinta requer metodologias específicas e arranjos institucionais coerentes. Ao mesmo tempo, as autoras rejeitam a atribuição do fracasso ao estudante e deslocam a responsabilidade para as condições educacionais oferecidas.

Romário (2025) evidencia as consequências dessa lacuna ao analisar as fragilidades da formação e do currículo na escola regular. Os relatos docentes apontam carência de intérpretes, reduzida habilidade em Libras, pouca interação com estudantes surdos e dependência do AEE. O estudo mostra que a ausência de formação não é problema abstrato: ela afeta quem explica, quem responde, quem acompanha e quem se responsabiliza pela

aprendizagem. A formação continuada precisa ocorrer no contexto de trabalho, envolvendo situações curriculares reais, sem se limitar a cursos introdutórios de vocabulário.

O currículo constitui a outra face da formação. O reconhecimento da Libras como língua de instrução exige perguntar como cada conhecimento será produzido e comunicado em uma modalidade visual-espacial. Isso não significa substituir rigor conceitual por imagens nem presumir que todo estudante surdo aprende do mesmo modo. Significa explorar relações espaciais, representações gráficas, demonstrações, vídeos em Libras, objetos e esquemas de forma integrada ao raciocínio disciplinar. A pedagogia visual é uma orientação para organizar experiências, não uma coleção de ilustrações acrescentadas ao final.

O ensino de língua portuguesa escrita como segunda língua também requer planejamento curricular próprio. Objetivos, progressões, gêneros e critérios de avaliação devem considerar que a Libras constitui a língua de referência. Comparações entre estruturas, leitura mediada em Libras, análise de usos sociais da escrita e produção progressiva de textos podem favorecer a aprendizagem. Tratar o português como L2 não implica tolerar ausência de ensino ou diminuir expectativas; implica abandonar métodos baseados na pressuposição de uma língua oral previamente adquirida. A responsabilidade pela aprendizagem do português pertence à escola e precisa ser assumida por profissionais formados para essa tarefa.

Fernandes e Moreira (2017) ampliam essa discussão ao abordar o letramento acadêmico. Estudantes surdos precisam apropriar-se de gêneros como resenhas, projetos, artigos e relatórios, ao mesmo tempo em que produzem e acessam conhecimento em Libras. As experiências desenvolvidas na UFPR indicam que oficinas, materiais bilíngues e novas formas de colaboração com intérpretes podem favorecer esse processo. A universidade não deve apenas corrigir individualmente dificuldades acumuladas; precisa revisar suas práticas de ensino, orientação, avaliação e divulgação científica.

Os materiais didáticos são decisivos para que o currículo bilíngue alcance a sala de aula. Traduzir um texto ou acrescentar uma janela de Libras a um vídeo concebido em português pode ser útil, mas nem sempre produz um objeto efetivamente bilíngue. A relação entre línguas, imagens, ritmo, enquadramento e navegação deve ser planejada desde a origem. Galasso *et al.* (2018), ao descreverem o fluxo de produção do Núcleo de Educação Online do INES, destacam a complexidade dessa tarefa:

O processo de construção de materiais didáticos bilíngues, que se consubstancia em um conjunto diversificado de tarefas, exige a estruturação de uma equipe multidisciplinar capaz de desenvolver ações pedagógicas (professores), linguísticas (tradutores-intérpretes) e técnicas (filmagem, design gráfico e edição). (Galasso *et al.*, 2018, p. 69).

O modelo analisado pelos autores compreende 15 etapas e distribui funções de tradução, apresentação, supervisão e revisão, articulando pré-produção, produção e pós-produção. A Libras ocupa o lugar de principal canal comunicacional, com apresentadores surdos ou bilíngues, e a tradução é entendida como atividade crítica, não mecânica. Essa experiência demonstra que qualidade demanda tempo, equipe, infraestrutura e parâmetros. Solicitar que um único professor produza, traduza, grave e edite todo o material sem apoio institucional tende a gerar sobrecarga e descontinuidade.

Além da correção linguística, materiais bilíngues precisam ser avaliados por sua coerência didática e visual. O sinalizante deve estar visível em tamanho adequado; textos, legendas e figuras não podem competir de forma desordenada pela atenção; controles de reprodução devem permitir retomadas; e exemplos precisam dialogar com o conceito ensinado. A participação de estudantes e profissionais surdos na validação ajuda a identificar problemas que não aparecem em uma revisão exclusivamente textual. Repositórios públicos, licenças abertas e cooperação entre instituições podem reduzir custos e ampliar a diversidade de conteúdo.

A formação dos gestores é igualmente estratégica. Diretores escolares e equipes das secretarias decidem sobre lotação, calendário, aquisição de materiais, composição das turmas, tempos de planejamento e orçamento. Sem compreensão dos fundamentos bilíngues, podem designar profissionais sem fluência, dispersar estudantes que necessitam de convivência linguística ou tratar o intérprete como solução universal. A gestão não precisa desempenhar todas as funções pedagógicas, mas deve reconhecer quais condições precisam ser protegidas e quais indicadores permitem acompanhar a política. Sua atuação converte compromissos individuais em procedimentos institucionais duradouros.

As famílias também participam dessa continuidade, especialmente na primeira infância, quando muitas crianças surdas ainda não tiveram acesso regular à Libras. Informações sobre aquisição da linguagem, possibilidades de escolarização, cursos de Libras e encontros com adultos surdos podem ampliar a comunicação familiar e tornar a escolha educacional mais consciente. Essa aproximação não deve culpabilizar pais ouvintes por desconhecerem uma língua que raramente lhes foi oferecida. Cabe ao poder público criar oportunidades acessíveis e permanentes, articulando escola, serviços de apoio e comunidade surda. Dessa forma, o desenvolvimento linguístico deixa de depender exclusivamente do tempo escolar e passa a integrar uma rede de relações cotidianas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão de pesquisa pode ser respondida por meio de cinco desafios interligados. O primeiro é político-linguístico: parte das políticas continua tratando a Libras como recurso de acessibilidade, e não como língua de instrução, convivência e produção cultural. O segundo é organizacional: faltam planejamento territorial, regulamentação local, financiamento estável, equipes permanentes e mecanismos de participação. O terceiro é formativo: a

oferta de profissionais com fluência e preparação pedagógica não acompanha a amplitude da demanda, sobretudo na educação infantil, nos anos iniciais e nas áreas específicas. O quarto é curricular: português como segunda língua, avaliação em Libras, pedagogia visual e materiais bilíngues ainda aparecem de forma descontínua. O quinto é avaliativo: os sistemas dispõem de poucos indicadores capazes de mostrar a qualidade do ambiente linguístico e a experiência de aprendizagem dos estudantes.

Esses desafios confirmam que matrícula, intérprete e AEE, embora possam ser componentes relevantes, não definem isoladamente uma educação bilíngue. A modalidade exige que a Libras organize a interlocução pedagógica e que o português escrito seja ensinado segundo pressupostos de segunda língua. Exige também interação entre pares, presença de profissionais surdos, participação direta dos estudantes nas decisões e acesso a conhecimentos curriculares amplos. Quando tais condições não existem, a escola pode garantir presença física sem assegurar pertencimento linguístico e aprendizagem.

A análise dos estudos sobre o INES, as EMEBS de São Paulo, a escola pública integral do Distrito Federal, os polos municipais e as ações no ensino superior demonstra que não há um único formato institucional aplicável a todos os territórios. Há, contudo, princípios comuns que permitem avaliar diferentes formatos. Escola bilíngue, classe bilíngue, polo ou escola comum somente realizam a modalidade quando asseguram ambiente de uso da Libras, profissionais qualificados, ensino do português escrito como L2, currículo consistente e continuidade. A pluralidade prevista na legislação deve ampliar opções, não justificar ofertas com padrões inferiores.

Com base no referencial analisado, conclui-se que a Lei nº 14.191/2021 representa um ponto de partida renovado, e não o encerramento da agenda. Sua efetivação requer planos intergovernamentais com metas, orçamento e monitoramento; regulamentações locais construídas com participação surda; formação e provimento de profissionais; produção curricular; e acompanhamento da primeira infância ao ensino superior. O reconhecimento simbólico da Libras precisa ser acompanhado pela redistribuição de recursos e de poder institucional.

Como limitação, este estudo possui natureza bibliográfico-documental e não inclui observação direta de redes ou escolas. O corpus de 20 artigos reúne diferentes épocas, referenciais e contextos, o que permite uma leitura ampla, mas não mensura a cobertura atual da modalidade em cada região. Pesquisas futuras podem mapear a regulamentação posterior a 2021, comparar modelos de implementação, acompanhar trajetórias de estudantes e construir indicadores com participação da comunidade surda. Também são necessários estudos sobre educação infantil, estudantes surdocegos, interseccionalidades e formação de professores em áreas específicas.

Em última análise, a distância entre reconhecimento legal e implementação institucional não deve ser interpretada como prova de inviabilidade da educação bilíngue, mas como medida do trabalho público ainda necessário. A legislação tornou o direito mais

nítido; agora, as instituições precisam torná-lo cotidiano. Isso ocorre quando estudantes surdos podem aprender, interagir, criar e participar em Libras, ao mesmo tempo em que se apropriam do português escrito e dos conhecimentos produzidos nas diferentes áreas. A qualidade da política será demonstrada não pelo número de vezes que a palavra “bilíngue” aparece nos documentos, mas pela experiência linguística e educacional que as escolas efetivamente garantem.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002.** Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais — Libras e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 abr. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10436.htm. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 5.626, de 22 de dezembro de 2005.** Regulamenta a Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais — Libras, e o art. 18 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5626.htm. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação — PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União: edição extra, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.191, de 3 de agosto de 2021.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para dispor sobre a modalidade de educação bilíngue de surdos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 4 ago. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14191.htm. Acesso em: 13 jul. 2026.

CAMPELLO, Ana Regina e Souza; REZENDE, Patrícia Luiza Ferreira. Em defesa da escola bilíngue para surdos: a história de lutas do movimento surdo brasileiro. **Educar em Revista**, Curitiba, ed. esp. 2, p. 71-92, 2014. DOI: 10.1590/0104-4060.37229.

CICILINO, Joice Emanuele Munhoz; GIROTO, Claudia Regina Mosca; VITTA, Fabiana Cristina Frigieri de. Formação de professores para a educação bilíngue de surdos na educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 22, n. esp. 2, p. 794-809, 2018. DOI: 10.22633/rpge.unesp.v22.nesp2.dez.2018.11913.

FERNANDES, Sueli; MOREIRA, Laura Ceretta. Políticas de educação bilíngue para surdos: o contexto brasileiro. **Educar em Revista**, Curitiba, ed. esp. 2, p. 51-69, 2014. DOI: 10.1590/0104-4060.37014.

FERNANDES, Sueli; MOREIRA, Laura Ceretta. Políticas de educação bilíngue para

estudantes surdos: contribuições ao letramento acadêmico no ensino superior. **Educar em Revista**, Curitiba, n. esp. 3, p. 127-150, 2017. DOI: 10.1590/0104-4060.51048.

GALASSO, Bruno José Betti; LOPEZ, Monica Raquel de Souza; SEVERINO, Rafael da Mata; LIMA, Roberto Gomes de; TEIXEIRA, Dirceu Esdras. Processo de produção de materiais didáticos bilíngues do Instituto Nacional de Educação de Surdos. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, v. 24, n. 1, p. 59-72, 2018. DOI: 10.1590/S1413-65382418000100006.

LACERDA, Cristina Broglia Feitosa de; ALBRES, Neiva de Aquino; DRAGO, Silvana Lucena dos Santos. Política para uma educação bilíngue e inclusiva a alunos surdos no município de São Paulo. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 65-80, 2013. DOI: 10.1590/S1517-97022013000100005.

LODI, Ana Claudia Balieiro. Educação bilíngue para surdos e inclusão segundo a Política Nacional de Educação Especial e o Decreto nº 5.626/05. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 49-63, 2013. DOI: 10.1590/S1517-97022013000100004.

LOPES, Mara Aparecida de Castilho; BERNARDES, Maria Eliza Mattosinho. Educação de surdos e formação de professores: uma análise franco-brasileira. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Dourados, v. 31, e0193, p. 1-18, 2025. DOI: 10.1590/1980-54702025v31e0193.

LOPES, Sonia de Castro; FREITAS, Geise de Moura. A construção do projeto bilíngue para surdos no Instituto Nacional de Educação de Surdos na década de 1990. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 97, n. 246, p. 372-386, 2016. DOI: 10.1590/S2176-6681/374713703.

MARTINS, Vanessa Regina de Oliveira; LACERDA, Cristina Broglia Feitosa de. Educação inclusiva bilíngue para surdos: problematizações acerca das políticas educacionais e linguísticas. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, v. 21, n. 2, p. 163-178, 2016. DOI: 10.24220/2318-0870v21n2a3277.

MARTINS, Vanessa Regina de Oliveira; LOPES, Maura Corcini. Direito linguístico-educacional para alunos surdos e o “além-acessibilidade”. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 54, e10710, 2024. DOI: 10.1590/1980531410710.

MORAIS, Mariana Peres de; MARTINS, Vanessa Regina de Oliveira. Educação bilíngue inclusiva para surdos como espaço de resistência. **Pro-Posições**, Campinas, v. 31, e20180089, 2020. DOI: 10.1590/1980-6248-2018-0089.

MÜLLER, Janete Inês; STÜRMER, Ingrid Ertel; KARNOPP, Lodenir Becker; THOMA, Adriana da Silva. Educação bilíngue para surdos: interlocução entre políticas linguísticas e educacionais. **Nonada: Letras em Revista**, Porto Alegre, v. 2, n. 21, p. 1-15, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=512451671022>. Acesso em: 13 jul. 2026.

- NASCIMENTO, Sandra Patrícia de Faria do; COSTA, Messias Ramos. Movimentos surdos e os fundamentos e metas da escola bilíngue de surdos: contribuições ao debate institucional. **Educar em Revista**, Curitiba, ed. esp. 2, p. 159-178, 2014. DOI: 10.1590/0104-4060.37021.
- NUNES, Sylviada Silveira; SAIA, Ana Lúcia; SILVA, Larissa Jorge; MIMESSI, Soraya D'Angelo. Surdez e educação: escolas inclusivas e/ou bilíngues? **Psicologia Escolar e Educacional**, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 537-545, 2015. DOI: 10.1590/2175-3539/2015/0193892.
- REIS, Flaviane; LIMA, Marisa Dias. Educação bilíngue de surdos na LDB: uma nova conquista do movimento surdo. **Educação Temática Digital**, Campinas, v. 24, n. 4, p. 761-780, 2022. DOI: 10.20396/etd.v24i4.8670061.
- ROMÁRIO, Lucas. Fragilidades da formação docente e do currículo na escola regular e sua relação com o atendimento educacional especializado para pessoas surdas. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 106, e6523, p. 1-22, 2025. DOI: 10.24109/2176-6681.rbep.106.6523.
- SVARTHOLM, Kristina. 35 anos de educação bilíngue de surdos — e então? **Educar em Revista**, Curitiba, ed. esp. 2, p. 33-50, 2014. DOI: 10.1590/0104-4060.37228.
- THOMA, Adriana da Silva. Educação bilíngue nas políticas educacionais e linguísticas para surdos: discursos e estratégias de governo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 3, p. 755-775, 2016. DOI: 10.1590/2175-623661087.
- VIEIRA-MACHADO, Lucienne Matos da Costa; LOPES, Maura Corcini. A constituição de uma educação bilíngue e a formação dos professores de surdos. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 3, p. 639-659, 2016. DOI: 10.1590/2175-623661083.