O RECONHECIMENTO DE DIPLOMAS ESTRANGEIROS COMO POLÍTICA PÚBLICA REGULATÓRIA NO BRASIL: UMA REVISÃO INTEGRATIVA DA LITERATURA

THE RECOGNITION OF FOREIGN DIPLOMAS AS REGULATORY PUBLIC POLICY IN BRAZIL: AN INTEGRATIVE LITERATURE REVIEW

ELISÂNGELA EVANGELISTA LOUSEIRO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO - UFMA

CLÉBER AUGUSTO PEREIRA

Comunicação:
O XIV SINGEP foi realizado em conjunto com a 14th Conferência Internacional do CIK (CYRUS Institute of Knowledge) e com a SPARK (Society for Promoting Academic Research and Knowledge), em formato híbrido, com sede presencial na UNINOVE - Universidade Nove de Julho, no Brasil.

O RECONHECIMENTO DE DIPLOMAS ESTRANGEIROS COMO POLÍTICA PÚBLICA REGULATÓRIA NO BRASIL: UMA REVISÃO INTEGRATIVA DA LITERATURA

Objetivo do estudo
Analisar o tratamento conferido pela literatura científica ao reconhecimento de diplomas estrangeiros sob a perspectiva da política pública regulatória, mapeando tendências analíticas e lacunas investigativas na produção acadêmica de alto impacto publicada entre 2014 e 2024.

Relevância/originalidade
O reconhecimento de diplomas é usualmente examinado de forma fragmentada. A originalidade está na triangulação entre a tipologia regulatória de Lowi, a burocracia de nível de rua de Lipsky e a internacionalização de Knight, aplicada a um mesmo objeto.

Metodologia/abordagem
Revisão integrativa da literatura conforme o protocolo de Whittemore e Knafl (2005), com buscas nas bases Scopus, Web of Science, SciELO e SPELL, resultando em corpus de onze artigos revisados por pares, organizados em três eixos analíticos.

Principais resultados
A literatura caracteriza o reconhecimento como política regulatória protetora marcada por fragmentação normativa, judicialização recorrente e discricionariedade persistente que instrumentos digitais reduzem sem eliminar. O corpus reduzido evidencia a própria fragmentação da produção científica.

Contribuições teóricas/metodológicas
Demonstra que a formalização normativa não elimina a discricionariedade, estruturalmente inerente à implementação. Propõe arranjo analítico que articula regulação, burocracia de implementação e internacionalização, transferível ao estudo de outras políticas regulatórias.

Contribuições sociais/para a gestão
Subsidia gestores universitários na revisão de fluxos e critérios de análise, indicando que a efetividade depende da coordenação entre norma, tecnologia e capacidade institucional, com efeitos sobre a redução do desperdício de talentos qualificados.

Palavras-chave: educação superior, internacionalização, administração pública, mobilidade acadêmica, burocracia de nível de rua

THE RECOGNITION OF FOREIGN DIPLOMAS AS REGULATORY PUBLIC POLICY IN BRAZIL: AN INTEGRATIVE LITERATURE REVIEW

Study purpose
To analyze how the scientific literature has addressed the recognition of foreign diplomas from the perspective of regulatory public policy, mapping analytical trends and investigative gaps in high-impact academic production published between 2014 and 2024.

Relevance / originality
Diploma recognition is usually examined in fragmented terms. Originality lies in the triangulation between Lowi's regulatory typology, Lipsky's street-level bureaucracy and Knight's internationalization framework, applied jointly to a single object.

Methodology / approach
Integrative literature review following the protocol of Whittemore and Knafl (2005), with searches in Scopus, Web of Science, SciELO and SPELL, resulting in a corpus of eleven peer-reviewed articles organized into three analytical axes.

Main results
The literature characterizes recognition as a protective regulatory policy marked by normative fragmentation, recurrent judicialization and persistent discretion that digital instruments reduce without eliminating. The small corpus itself evidences the fragmentation of scientific production.

Theoretical / methodological contributions
Demonstrates that normative formalization does not eliminate discretion, structurally inherent to implementation. Proposes an analytical arrangement articulating regulation, implementation bureaucracy and internationalization, transferable to the study of other regulatory policies.

Social / management contributions
Supports university managers in revising workflows and assessment criteria, indicating that effectiveness depends on coordination between regulation, technology and institutional capacity, with effects on reducing the waste of qualified talent.

Keywords: higher education, internationalization, public administration, academic mobility, street-level bureaucracy

O RECONHECIMENTO DE DIPLOMAS ESTRANGEIROS COMO POLÍTICA PÚBLICA REGULATÓRIA NO BRASIL: UMA REVISÃO INTEGRATIVA DA LITERATURA

1 Introdução

No mundo contemporâneo, o movimento internacional de profissionais qualificados tornou-se uma característica estrutural das sociedades abertas, intensificando os fluxos de estudantes, pesquisadores e trabalhadores altamente especializados em escala global. No campo da educação superior, esse fenômeno elevou a centralidade dos diplomas enquanto credenciais de acesso ao trabalho, à mobilidade profissional e à inserção internacional. Como observa Altbach (2004), a mobilidade acadêmica acompanha a consolidação da economia do conhecimento, convertendo a formação avançada em ativo estratégico para o desenvolvimento nacional e para a competitividade dos países na atração de talentos. Nesse cenário, o reconhecimento de diplomas estrangeiros deixa de ser uma questão restrita ao âmbito universitário e passa a ocupar lugar relevante na agenda estatal.

Do ponto de vista jurídico, convém distinguir dois institutos regulatórios que frequentemente aparecem associados na literatura: a revalidação de diplomas de graduação, que habilita o portador ao exercício profissional em atividades de nível superior, e o reconhecimento de títulos de pós-graduação *stricto sensu*, que confere ao portador os efeitos acadêmicos e profissionais equivalentes aos dos diplomas nacionais de mestrado e doutorado. Esta revisão integrativa abrange a literatura que trata de ambos os processos, dado que a produção científica os analisa frequentemente de forma conjunta ou complementar. Para fins analíticos, o termo reconhecimento de diplomas é empregado em sentido amplo ao longo do artigo, salvo quando a distinção entre os dois processos for relevante para o argumento.

A complexidade do arranjo institucional brasileiro resulta da combinação entre a autonomia universitária constitucionalmente garantida, a diversidade de procedimentos entre as instituições responsáveis pela análise dos pedidos e as disputas de competência entre os Poderes da República. Trata-se de um processo que articula educação, trabalho, regulação profissional e autonomia institucional, com efeitos diretos sobre o mercado de trabalho e sobre a capacidade do país de absorver capital humano qualificado. A internacionalização do ensino superior, conforme Knight (2004), ajuda a compreender esse contexto ao destacar a incorporação de dimensões internacionais às funções das instituições de ensino, o que inclui a necessidade de mecanismos eficazes de credenciamento e reconhecimento de titulações obtidas no exterior. A literatura recente, contudo, indica que os mecanismos regulatórios nacionais não acompanham adequadamente a intensificação da mobilidade acadêmica e profissional (Conceição & Real, 2015; Conceição et al., 2020).

Do ponto de vista da Administração Pública, o reconhecimento de diplomas pode ser compreendido como uma política pública de natureza regulatória. De acordo com Lowi (1972), políticas regulatórias são aquelas voltadas à definição de critérios e condições para o exercício de direitos, especialmente quando envolvem o acesso a mercados profissionais. O Estado brasileiro tem buscado exercer essa função por meio da padronização de procedimentos e da criação de instrumentos nacionais de coordenação, esforço que, todavia, convive com disputas institucionais, sobreposições normativas e judicialização recorrente, comprometendo a estabilidade do arranjo regulatório (Real et al., 2019).

Essas fragilidades tornam-se ainda mais evidentes quando se observa a implementação da política no cotidiano das instituições responsáveis pela análise dos pedidos. A literatura aponta que as Instituições de Ensino Superior (IES) ocupam posição central nesse processo, exercendo ampla margem de interpretação sobre critérios e procedimentos (Conceição & Real, 2015). Essa atuação aproxima-se do conceito de burocracia de nível de rua, desenvolvido por Lipsky (2010), segundo o qual decisões concretas são moldadas por rotinas organizacionais e capacidades institucionais disponíveis, resultando em práticas heterogêneas e respostas assimétricas entre diferentes instituições.

Além das dimensões normativa e administrativa, pesquisas recentes evidenciam impactos socioeconômicos relevantes associados ao reconhecimento de diplomas. Estudos voltados à mobilidade acadêmica, à migração qualificada e à integração de refugiados indicam que a ausência ou a demora no reconhecimento de títulos contribui para o desperdício de talentos e para a subutilização do capital humano disponível no país (Silva, 2021; Fernández & Romero Wimer, 2023). Nessa perspectiva, o reconhecimento de diplomas emerge como elemento central da internacionalização, não apenas da educação superior, mas também do mercado de trabalho.

Apesar da relevância do tema, a produção científica permanece dispersa. Predominam estudos normativos, análises institucionais isoladas ou investigações empíricas restritas, com pouca articulação entre regulação, implementação e efeitos socioeconômicos. Vilarinho e Gonzalez (2014) e Santos e Real (2020) já identificaram essa fragmentação ao mapear a literatura sobre o tema, reforçando a necessidade de esforços coordenados de síntese. Conforme argumentam Whittemore e Knafl (2005), a ausência de revisões integrativas limita a construção de sínteses capazes de orientar políticas públicas complexas.

Diante desse cenário, emerge a seguinte questão de pesquisa: de que forma a literatura científica publicada entre 2014 e 2024 tem tratado o reconhecimento de diplomas estrangeiros enquanto política pública regulatória no Brasil, e quais são as tendências analíticas e as lacunas investigativas identificáveis nessa produção? Para responder a essa questão, o presente estudo tem como objetivo geral analisar o tratamento conferido pela literatura científica ao reconhecimento de diplomas estrangeiros sob a perspectiva da política pública regulatória, mapeando tendências analíticas e lacunas investigativas na produção acadêmica de alto impacto publicada no período referenciado.

A relevância deste estudo se assenta em dois planos complementares. Do ponto de vista acadêmico, a revisão integrativa proposta pode oferecer uma síntese crítica de uma produção ainda fragmentada, articulando referenciais teóricos consolidados em torno de um objeto que raramente é analisado de forma integrada na literatura de Administração Pública. Do ponto de vista prático, os resultados podem contribuir para a qualificação das políticas institucionais de reconhecimento de diplomas, sobretudo nas IES que operam como agentes implementadores desse processo no Brasil. Esta revisão desempenha, ainda, função instrumental ao identificar as lacunas teóricas e empíricas que justificam e orientam pesquisa de campo em andamento em universidade federal brasileira, que investiga o processo de reconhecimento de diplomas *stricto sensu* como política pública regulatória no plano institucional.

O artigo está organizado em cinco seções além desta introdução: o referencial teórico, que apresenta os marcos analíticos mobilizados; a metodologia, que descreve o percurso da revisão integrativa; os resultados, com a apresentação do corpus; a

análise da literatura por eixos analíticos; e as considerações finais.

2 Referencial Teórico

2.1 Políticas regulatórias, a tipologia de Lowi e sua recepção no Brasil

A análise do reconhecimento de diplomas estrangeiros como política pública exige um enquadramento teórico que permita compreender a natureza dessa intervenção estatal. A tipologia proposta por Lowi (1972) oferece, nesse sentido, um ponto de partida analítico preciso. Em sua formulação clássica, o autor distingue quatro tipos de políticas públicas (distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas) com base na natureza da coerção envolvida e no nível de conflito que cada tipo tende a gerar. As políticas regulatórias são aquelas em que o Estado estabelece critérios e condições para o exercício de direitos, particularmente quando se trata do acesso a mercados e ao exercício de atividades profissionais. Seu mecanismo de ação é a imposição de normas de conduta que delimitam o que é permitido, proibido ou condicionado, e é exatamente esse o núcleo da política de reconhecimento de diplomas.

O reconhecimento de títulos estrangeiros se enquadra de forma direta nessa categoria: o Estado define procedimentos, critérios de equivalência e condições para que um diploma obtido no exterior tenha validade jurídica no território nacional, habilitando seu portador ao exercício profissional e ao ingresso em programas de pós-graduação ou à docência universitária. Importa registrar que a literatura de análise de políticas públicas derivada da tipologia de Lowi reconhece, no interior das políticas regulatórias, duas submodalidades: as políticas regulatórias competitivas, voltadas a disciplinar a concorrência entre agentes em um mesmo mercado, e as políticas regulatórias protetoras, que condicionam o exercício de atividades em função de critérios de proteção do interesse coletivo ou da ordem pública. O reconhecimento de diplomas estrangeiros se aproxima desta segunda submodalidade: ao definir condições para que um título obtido no exterior seja equiparado a um diploma nacional, o Estado exerce função protetora tanto em relação à qualidade dos serviços profissionais prestados à sociedade quanto em relação à integridade dos sistemas nacionais de ensino.

A recepção da tipologia de Lowi na literatura brasileira de políticas públicas reforça sua pertinência analítica para o estudo em questão. Frey (2000), em trabalho de referência sobre análise de políticas públicas no Brasil, reafirma a centralidade dessa tipologia como instrumento de categorização das intervenções estatais, destacando que políticas regulatórias tendem a mobilizar coalizões de interesse distintas das demais modalidades e a produzir dinâmicas de implementação marcadas por disputa interpretativa. Saraiva e Ferrarezi (2006), por sua vez, situam as políticas regulatórias entre aquelas que mais frequentemente geram conflitos de competência e sobreposição institucional no arranjo administrativo brasileiro, o que as torna particularmente desafiadoras do ponto de vista da coordenação intergovernamental. Essa leitura é especialmente produtiva para compreender os conflitos normativos identificados na literatura sobre reconhecimento de diplomas, nos quais Executivo, Legislativo e Judiciário disputam competências e interpretações, resultando em fragmentação regulatória e judicialização recorrente (Real et al., 2019). A tipologia de Lowi, relida a partir dessas contribuições da produção nacional, permite não apenas classificar a política, mas explicar por que, estruturalmente, ela tende a ser instável, disputada e difícil de padronizar.

Em síntese, a tipologia de Lowi (1972) fornece o marco interpretativo que orienta a leitura desta revisão: o reconhecimento de diplomas não é apenas uma

rotina burocrática, mas uma política regulatória protetora com dinâmica própria, marcada por tensões inerentes à disputa em torno do acesso a direitos. Compreender essa política por essa lente significa reconhecer que sua instabilidade não é acidental, mas estrutural, resultado previsível da natureza regulatória que a caracteriza e dos conflitos que ela inevitavelmente mobiliza. Essa percepção, reforçada pelas contribuições de Frey (2000) e Saraiva e Ferrarezi (2006) ao debate brasileiro, orienta os demais referenciais teóricos mobilizados nas seções seguintes.

2.2 Street-Level Bureaucracy e discricionariedade na implementação

Se Lowi fornece as ferramentas para compreender o desenho e os conflitos da política, Lipsky (2010) ilumina o que acontece quando ela chega ao nível da implementação. O conceito de burocracia de nível de rua (street-level bureaucracy) descreve a atuação dos agentes públicos que interagem diretamente com os cidadãos na entrega de serviços e na aplicação de políticas. No caso do reconhecimento de diplomas, esse papel cabe às equipes técnicas e às comissões universitárias que analisam os pedidos, interpretam documentos e decidem sobre deferimento ou indeferimento.

A contribuição central de Lipsky (2010) reside precisamente nesse ponto: as normas formais, por mais detalhadas que sejam, não conseguem antecipar todas as situações concretas do cotidiano institucional. Diante da incerteza, da escassez de recursos e do volume de demandas, os burocratas de nível de rua desenvolvem rotinas e atalhos decisórios que moldam os resultados reais da política de forma significativa, frequentemente divergindo dos objetivos formalmente declarados. O produto dessa dinâmica é a discricionariedade: um espaço de interpretação que a norma não consegue eliminar.

No contexto do reconhecimento de diplomas, essa discricionariedade se manifesta de múltiplas formas: nas variações de critérios adotados pelas instituições para aferir equivalência curricular, nos diferentes prazos praticados, nas exigências documentais heterogêneas e nos padrões assimétricos de deferimento entre regiões e IES. Ferramentas tecnológicas como a Plataforma Carolina Bori representam tentativas institucionais de reduzir essa discricionariedade por meio da padronização de fluxos processuais e da centralização de informações. Contudo, à luz do referencial de Lipsky (2010), essa redução encontra limites estruturais que persistem mesmo após a formalização de critérios por instrumentos normativos como a Resolução CNE/CES nº 2/2024 (Brasil, 2024): enquanto houver necessidade de analisar a equivalência entre programas de formação distintos, constituir comissões avaliadoras e emitir deliberações sobre casos singulares, haverá espaço para o exercício do julgamento humano. A norma define o quê e o quando, mas não substitui a interpretação que cada caso concreto exige.

2.3 Internacionalização da educação superior e reconhecimento de diplomas

O terceiro marco teórico mobilizado é o conceito de internacionalização da educação superior desenvolvido por Knight (2004). Para a autora, internacionalização designa o processo de integração de uma dimensão internacional, intercultural ou global nas funções de ensino, pesquisa e extensão das instituições de educação superior. Trata-se de um fenômeno multidimensional, que abrange acordos de cooperação e mobilidade estudantil, adaptação de currículos e harmonização de sistemas de credenciamento.

O reconhecimento de diplomas ocupa, nesse marco, uma posição estratégica. Sem mecanismos eficazes de equivalência de titulações, a mobilidade acadêmica e profissional internacional perde boa parte de seu potencial transformador. Processos

excessivamente burocráticos ou morosos funcionam como barreiras efetivas à circulação de profissionais qualificados, comprometendo tanto os objetivos individuais dos requerentes quanto os interesses dos países que buscam atrair e reter talentos. O conceito de Knight (2004) articula, portanto, as dimensões normativas da regulação com os impactos socioeconômicos da mobilidade, oferecendo a lente integradora que justifica a organização analítica proposta neste artigo em torno de três eixos complementares: o regulatório e normativo, o da capacidade e eficiência administrativa e o socioeconômico e da internacionalização.

A noção de internacionalização proposta por Knight (2004) não se restringe à mobilidade física de estudantes e pesquisadores. Ela abrange também o reconhecimento mútuo de qualificações, a compatibilização de sistemas de garantia de qualidade e a criação de mecanismos que permitam a profissionais formados em um país exercer suas atividades em outro sem enfrentar barreiras administrativas intransponíveis. Nessa perspectiva, o reconhecimento de diplomas é uma das engrenagens centrais da internacionalização: é por meio dele que a formação obtida no exterior se converte, ou não, em capital profissional efetivo no país de destino. Quando esse mecanismo funciona mal, seja por excesso de burocracia, seja por ausência de critérios estáveis, o país de acolhida arca com o custo do desperdício de talentos qualificados que não conseguem inserir-se adequadamente no mercado de trabalho.

É a partir dessa compreensão que os três eixos analíticos desta revisão encontram sua articulação mais profunda. O eixo regulatório e normativo examina como o Estado brasileiro tem construído os instrumentos que permitem ou dificultam o reconhecimento de títulos estrangeiros, à luz da tipologia de Lowi (1972). O eixo da capacidade administrativa investiga se as instituições responsáveis pela implementação desses instrumentos possuem condições reais de operá-los de forma isonômica e eficiente, a partir do referencial de Lipsky (2010). E o eixo socioeconômico e da internacionalização avalia os efeitos concretos dessa política sobre as pessoas e sobre a sociedade, em consonância com o marco de Knight (2004). A articulação dessas três perspectivas é o que distingue esta revisão integrativa das análises parciais que predominam na literatura sobre o tema.

3 Metodologia

Esta pesquisa adota a revisão integrativa da literatura como estratégia metodológica central, dada a dispersão da produção científica sobre o tema. Essa abordagem permite reunir estudos com diferentes enfoques, normativos, empíricos e institucionais, e construir uma leitura articulada sobre um campo ainda fragmentado, sem as restrições de homogeneidade metodológica típicas das revisões sistemáticas. A escolha se justifica também pela natureza multidisciplinar do objeto: o reconhecimento de diplomas é tratado na literatura por perspectivas jurídicas, educacionais e de Administração Pública, e uma revisão que acomode essa heterogeneidade é mais adequada do que abordagens que exijam uniformidade metodológica dos estudos revisados. A revisão foi conduzida conforme o protocolo proposto por Whittemore e Knafl (2005), que estrutura o percurso analítico em cinco etapas: identificação do problema, busca na literatura, avaliação dos dados, análise e apresentação dos resultados. O problema de pesquisa foi apresentado na introdução, onde foram também estabelecidos o objetivo geral e a justificativa do estudo.

A busca concentrou-se em artigos científicos publicados entre 2014 e 2024, período que corresponde a uma fase de transformações relevantes no campo da regulação da educação superior no Brasil, marcado pela publicação das Resoluções CNE/CES nº 3/2016 e nº 1/2022, que estabeleceram sucessivos marcos normativos

para o processo. As buscas foram realizadas em português e inglês nas bases de dados Scopus, Web of Science, SciELO e SPELL, sendo o Scopus consultado em ambos os idiomas de forma independente. SciELO e SPELL, por sua cobertura centrada na produção nacional, concentraram o maior volume de resultados, enquanto Scopus e Web of Science contribuíram com a produção internacional de língua inglesa. O registro das datas de acesso a cada base é procedimento metodológico necessário para assegurar a rastreabilidade da pesquisa: em bases de atualização contínua, os resultados obtidos com as mesmas strings podem variar conforme o período de consulta, o que torna a indicação das datas condição para a replicabilidade do levantamento e para a interpretação de eventuais divergências entre buscas realizadas em momentos distintos. As strings de busca e as respectivas datas de acesso estão registradas na Tabela 1.

Tabela 1

Strings de busca e datas de acesso por base de dados

Base de dados	String de busca	Data de acesso
Scopus (en)	("foreign diploma" OR "diploma recognition" OR "credential recognition" OR "degree recognition") AND ("public policy" OR "regulation" OR "regulatory policy") AND ("higher education" OR "graduate education")	03/12/2025
Scopus (pt)	("diploma estrangeiro" OR "reconhecimento de diploma" OR "revalidação de diploma") AND ("política pública" OR "regulação" OR "ensino superior")	03/12/2025
Web of Science	("degree recognition" OR "qualification recognition" OR "credential validation") AND ("regulatory policy" OR "public administration") AND ("higher education")	05/12/2025
SciELO	("reconhecimento de diploma" OR "revalidação de diploma" OR "diploma estrangeiro") AND ("política pública" OR "regulação" OR "administração pública")	05/12/2025
SPELL	("reconhecimento" OR "revalidação") AND ("diploma estrangeiro") AND ("política pública" OR "regulação")	05/12/2025

Nota. Elaborada pela autoria com base nos protocolos de busca aplicados em cada plataforma.

Os critérios de inclusão abrangeram artigos revisados por pares que discutissem, de forma analítica, aspectos ligados à regulação, à governança ou à implementação de políticas públicas no ensino superior, com foco no reconhecimento ou revalidação de diplomas estrangeiros no Brasil ou em perspectiva comparada com países da América Latina. Foram excluídos documentos institucionais, textos estritamente normativos sem análise crítica, literatura cinzenta sem revisão por pares e estudos empíricos restritos a casos isolados sem articulação com debates mais amplos no campo da Administração Pública.

A aplicação da estratégia de busca resultou na identificação de 154 registros, conforme descrito na Figura 1. Após a triagem de títulos e resumos, 42 artigos foram considerados pertinentes para leitura integral. A leitura completa dos 42 trabalhos possibilitou avaliar a consistência analítica e a aderência ao enfoque do reconhecimento de diplomas como política pública regulatória, resultando em um corpus definitivo de 11 artigos.

Após a constituição do corpus, procedeu-se à avaliação da qualidade metodológica de cada obra, conforme previsto no protocolo de Whittemore e Knafl (2005). Essa etapa considerou três dimensões: a pertinência analítica do estudo em relação ao enfoque da revisão, a clareza e transparência do procedimento metodológico adotado pelos autores e a contribuição efetiva do trabalho ao debate sobre política pública no campo da educação superior. Estudos que atenderam satisfatoriamente a pelo menos dois desses critérios foram mantidos no corpus

definitivo. Nenhum artigo foi excluído nessa fase, o que indica que os critérios de inclusão anteriores já haviam operado como filtro adequado de qualidade. Como controle do viés de seleção, o processo de triagem foi submetido à revisão do orientador do artigo, procedimento recomendado pelo protocolo adotado. Cabe registrar, ainda, que o corpus de 11 artigos, embora reduzido em termos absolutos, constitui em si mesmo um achado relevante da revisão: a escassez de estudos que articulem as dimensões regulatória, organizacional e socioeconômica do reconhecimento de diplomas confirma a fragmentação da literatura e reforça a pertinência desta síntese.

O processo de seleção é apresentado na Figura 1, elaborada com base nas diretrizes do fluxograma PRISMA (Preferred Reporting Items for Systematic reviews and Meta-Analyses), adaptadas para revisões integrativas.

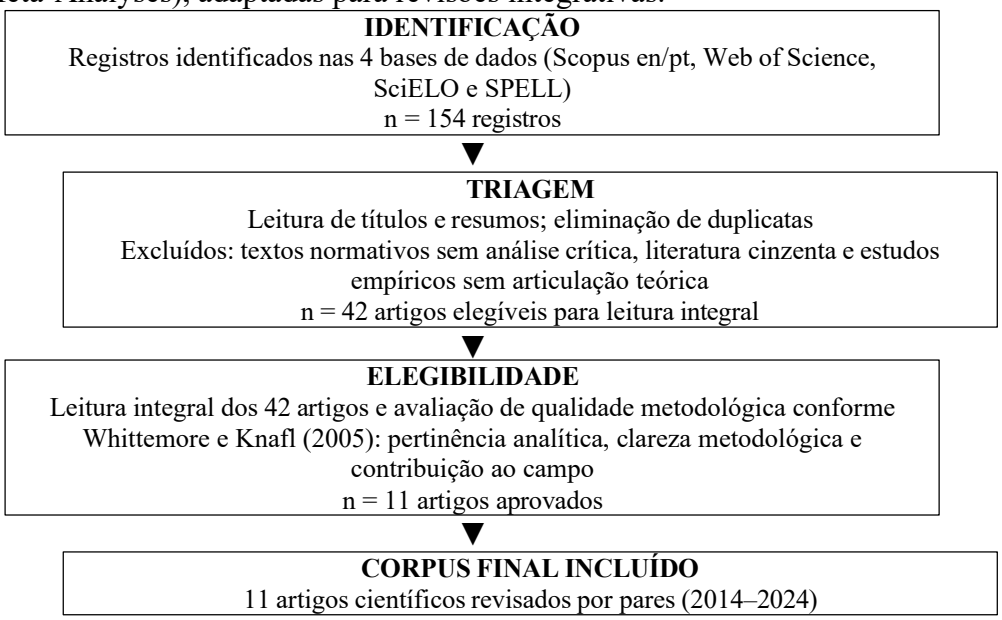


Figura 1. Fluxograma de seleção do corpus, adaptado das diretrizes PRISMA. Elaborada pela autoria com base em Whittemore e Knafl (2005).

4 Resultados da Revisão Integrativa

4.1 Constituição e organização do corpus

A análise preliminar do corpus revelou recorrências temáticas e aproximações teóricas que permitiram agrupar os estudos em três eixos complementares. O primeiro reúne trabalhos com ênfase na dimensão regulatória e normativa, dialogando com a tipologia de Lowi (1972) e sua recepção brasileira. O segundo agrupa pesquisas voltadas à implementação da política, com foco na capacidade administrativa e nas rotinas decisórias, aproximando-se do referencial de Lipsky (2010). O terceiro contempla estudos sobre os efeitos socioeconômicos do reconhecimento de diplomas no contexto da internacionalização, em consonância com Knight (2004). A Tabela 2 apresenta os estudos selecionados, seus dados identificadores e os eixos aos quais foram alocados.

Tabela 2

Corpus da revisão integrativa (2014–2024)

Autores	Ano	Título resumido	Periódico	Objetivo central	Eixo analítico

Vilarinho & Gonzalez	2014	Diplomas de mestrado e doutorado obtidos no exterior: reconhecimento a partir dos dados	Revista Brasileira de Pós-Graduação	Examinar a magnitude e a distribuição do reconhecimento de diplomas stricto sensu obtidos no exterior com base em dados empíricos	Regulatório e normativo
Conceição & Real	2015	Revalidação de diplomas de cursos de graduação: análise da política em construção	EccoS – Revista Científica	Analisar a política de revalidação como processo incremental marcado por indefinições normativas	Regulatório e implementação
Real et al.	2019	A política de revalidação de diplomas: interfaces entre Executivo, Legislativo e Judiciário	Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação	Analisar as disputas de competência entre os Poderes e seus efeitos sobre o arranjo regulatório	Regulatório e normativo
Conceição et al.	2020	Mobilidade estudantil na América Latina: revelações da validação de títulos estrangeiros no Brasil	Revista on line de Política e Gestão Educacional	Investigar os mecanismos de validação de títulos no contexto da mobilidade acadêmica latino-americana	Regulatório e implementação
Miorando	2020	Potencialidades do sistema ARCU-SUR para o reconhecimento regional de títulos	Educação em Revista	Avaliar o alcance do sistema ARCU-SUR como mecanismo regional de reconhecimento de diplomas	Regulatório e normativo
Santos & Real	2020	Revalidação de diplomas estrangeiros no Brasil: destaques da literatura científica	Laplage em Revista	Mapear e sistematizar as controvérsias e achados da literatura sobre revalidação de diplomas no Brasil	Regulatório e normativo
Galioni	2021	Resultados brasileiros da integração acadêmica no ensino superior: estudo sobre a Plataforma Carolina Bori	Ensaios Pedagógicos	Analisar os dados da Plataforma Carolina Bori e seus resultados para a integração acadêmica brasileira	Capacidade administrativa

Carvalho et al.	2021	Análise de avaliações externas brasileiras de cursos de medicina: Enade e Revalida	Revista Brasileira de Educação Médica	Comparar os instrumentos de avaliação do Enade e do Revalida como mecanismos de controle regulatório	Capacidade administrativa
Faria et al.	2021	Deslocamento humano e reconhecimento social: relações e condições de trabalho de migrantes qualificados	Cadernos EBAPE.BR	Investigar as condições de trabalho de migrantes qualificados e os efeitos do não reconhecimento de seus títulos	Socioeconômico e internacionalização
Silva	2021	Integração de refugiados no Brasil: experiências de gestores públicos e desafios organizacionais	Cadernos EBAPE.BR	Examinar os desafios organizacionais na integração de refugiados, incluindo o diploma como barreira ao trabalho	Socioeconômico e internacionalização
Fernández & Romero Wimer	2023	Educação superior e reconhecimento de diplomas: ações de extensão desde uma universidade de fronteira	REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana	Analisar iniciativas universitárias de extensão para o reconhecimento de diplomas de migrantes em regiões de fronteira	Socioeconômico e internacionalização

Nota. Elaborada pela autoria com base no corpus selecionado.

5 Análise da Literatura por Eixos Analíticos

5.1 Eixo regulatório e normativo: o Estado como agente de padronização

A literatura examinada neste eixo converge na compreensão de que o reconhecimento de diplomas estrangeiros no Brasil configura uma política pública de natureza regulatória protetora, conforme a tipologia de Lowi (1972) relida pela produção brasileira de políticas públicas (Frey, 2000; Saraiva & Ferrarezi, 2006): voltada à definição de critérios, procedimentos e limites para o exercício de direitos e, por extensão, para o acesso a determinadas profissões. Nesse enquadramento, o Estado atua como agente de padronização, buscando estabelecer parâmetros mínimos de equivalência e qualidade, tarefa que, na prática, se revela muito mais disputada e instável do que o desenho normativo sugere.

Os estudos de Conceição e Real (2015) demonstram que essa política se constrói de forma incremental, marcada por indefinições normativas que geram incertezas persistentes na aplicação das regras. As autoras evidenciam que, apesar das sucessivas tentativas de uniformização, o reconhecimento de diplomas permanece como uma política em construção, sujeita a ajustes frequentes e a interpretações divergentes entre as instituições responsáveis pela sua execução. Essa instabilidade se aprofunda quando se observam as interações entre os diferentes Poderes da República. Real et al. (2019) analisam como Executivo, Legislativo e Judiciário disputam competências e interpretações sobre o tema, contribuindo para a judicialização recorrente e para a fragmentação do arranjo regulatório, fenômeno estrutural que, à luz de Lowi e de sua leitura por Frey (2000), é típico de políticas regulatórias protetoras que envolvem acesso a mercados profissionais com alto potencial de conflito.

A sistematização da literatura realizada por Santos e Real (2020) reforça esse diagnóstico ao mapear as principais controvérsias presentes na produção acadêmica, destacando a ausência de critérios uniformes como problema reiterado pelos pesquisadores da área. Vilarinho e Gonzalez (2014), por sua vez, ao examinarem dados concretos de reconhecimento de diplomas de mestrado e doutorado obtidos no exterior, revelam a magnitude do fenômeno e as disparidades entre regiões e instituições, antecipando questões que a literatura posterior aprofundaria com maior detalhe analítico.

No plano regional, Conceição et al. (2020) destacam que a mobilidade acadêmica na América Latina é crescente, mas os mecanismos de reconhecimento de títulos não acompanham esse movimento de forma coordenada. Miorando (2020), ao analisar o sistema ARCU-SUR, reforça esse diagnóstico ao indicar que o reconhecimento regional de diplomas possui potencial de padronização supranacional, mas enfrenta dificuldades reais de incorporação efetiva às políticas nacionais, limite que reflete, em escala ampliada, a mesma fragilidade de coordenação observada no plano doméstico. Em síntese, os estudos deste eixo revelam que a função regulatória do Estado se exerce de forma predominantemente reativa e incremental, comprometendo a previsibilidade e a estabilidade necessárias a um processo que afeta diretamente os direitos dos requerentes.

5.2 Eixo da capacidade e eficiência administrativa: burocracia, rotinas e tecnologia

No segundo eixo, a literatura desloca o olhar do desenho normativo para a implementação da política, enfatizando o papel das organizações e dos agentes responsáveis por sua execução. Essa perspectiva dialoga diretamente com o referencial de Lipsky (2010): são as IES que analisam os pedidos e tomam decisões concretas sobre deferimento ou indeferimento, exercendo, na prática, o papel de burocracia de nível de rua no processo de reconhecimento. O que os estudos deste eixo revelam é que esse papel se exerce com graus variados de consistência, transparência e eficiência.

Os trabalhos de Conceição e Real (2015) e de Conceição et al. (2020) demonstram que a descentralização decisória resulta em práticas heterogêneas. As autoras identificam variações significativas nos critérios adotados, nos prazos praticados e nas exigências documentais, comprometendo a isonomia do processo. Essa margem de discricionariedade, embora compatível com a autonomia universitária constitucionalmente garantida, evidencia limites concretos na capacidade do Estado de coordenar a implementação da política em escala nacional, exatamente o ponto central do argumento de Lipsky sobre as organizações de linha de frente.

A introdução de instrumentos tecnológicos surge na literatura como tentativa institucional de enfrentar esses limites. Galioni (2021) analisa a Plataforma Carolina Bori como mecanismo voltado à organização dos fluxos e ao aumento da transparência, apontando avanços na centralização das informações e na padronização mínima dos procedimentos. Ao mesmo tempo, o estudo evidencia que a tecnologia não elimina gargalos estruturais: a escassez de recursos humanos qualificados, a limitação de vagas para análise nas IES receptoras e a adaptação desigual das rotinas organizacionais permanecem como obstáculos de fundo que nenhuma plataforma digital resolve por si só.

Complementarmente, estudos sobre avaliações nacionais como o Revalida indicam que exames padronizados também operam como instrumentos de implementação da política regulatória, reforçando a lógica de controle estatal sobre o reconhecimento profissional (Carvalho et al., 2021). Tomados em conjunto, os

estudos deste eixo sugerem que a eficiência administrativa depende menos da existência de ferramentas formais e mais da capacidade real de coordenação entre normas, tecnologia e práticas organizacionais, articulação que ainda se mostra incompleta no contexto brasileiro.

5.3 Eixo socioeconômico e internacionalização: mobilidade acadêmica e desperdício de talentos

O terceiro eixo amplia a análise ao considerar os efeitos sociais e econômicos do reconhecimento de diplomas estrangeiros, situando-o dentro do referencial de internacionalização proposto por Knight (2004). Nesse enquadramento, a política regulatória passa a ser avaliada não apenas por seus procedimentos internos, mas pelos impactos que produz sobre a inserção profissional, a integração social e o aproveitamento do capital humano disponível no país.

Fernández e Romero Wimer (2023) evidenciam que o reconhecimento de diplomas é condição fundamental para a integração de migrantes qualificados. Ao analisarem ações de extensão desenvolvidas por universidades públicas em regiões de fronteira, os autores demonstram que a ausência de mecanismos acessíveis de reconhecimento limita o acesso ao trabalho qualificado e restringe a participação social desses profissionais de forma concreta e mensurável. Resultados semelhantes são encontrados por Silva (2021), que examina a integração de refugiados no Brasil e identifica o diploma não reconhecido como uma das principais barreiras à inserção no mercado de trabalho, barreira que penaliza tanto os indivíduos quanto o Estado, que deixa de mobilizar plenamente o capital humano que abriga.

Faria et al. (2021) aprofundam essa discussão ao relacionar reconhecimento formal, reconhecimento social e condições efetivas de trabalho. Os autores mostram que a não validação de títulos produz efeitos que vão muito além da esfera individual: compromete a eficiência econômica e a capacidade do Estado de absorver profissionais qualificados, dando origem ao que a literatura denomina desperdício de talentos, consequência direta de arranjos regulatórios pouco eficientes e pouco atentos à dimensão humana do processo. Nessa perspectiva, o não reconhecimento de diplomas deixa de ser apenas um problema administrativo e assume contornos de restrição ao exercício de direitos fundamentais (Faria et al., 2021; Fernández & Romero Wimer, 2023), comprometendo tanto a internacionalização da educação superior quanto a própria função social da política pública.

A análise dos três eixos evidencia que o reconhecimento de diplomas estrangeiros, enquanto política pública regulatória protetora, opera de forma multidimensional. No plano normativo, predomina uma lógica de padronização incompleta e disputada (Lowi, 1972; Frey, 2000; Saraiva & Ferrarezi, 2006; Real et al., 2019). Na implementação, a capacidade administrativa e a atuação da burocracia tornam-se centrais para os resultados concretos da política (Lipsky, 2010; Galioni, 2021). Na dimensão socioeconômica, os efeitos da regulação impactam diretamente a mobilidade acadêmica e o aproveitamento do capital humano (Knight, 2004; Fernández & Romero Wimer, 2023). Essa articulação reforça a necessidade de compreender o reconhecimento de diplomas como uma política que ultrapassa o campo educacional, exigindo abordagens integradas que considerem regulação, capacidade estatal e desenvolvimento socioeconômico de forma simultânea e não compartimentalizada.

6 Considerações Finais

Este artigo analisou como a literatura científica publicada entre 2014 e 2024 tem tratado o reconhecimento de diplomas estrangeiros sob a perspectiva da política

pública regulatória no Brasil. A partir de uma revisão integrativa conduzida conforme o protocolo de Whittemore e Knafl (2005), foram mapeadas tendências analíticas, identificadas lacunas investigativas e compreendido de que modo diferentes abordagens têm articulado regulação, implementação e impactos socioeconômicos no campo da educação superior.

Os resultados evidenciam que o reconhecimento de diplomas se consolida, na produção acadêmica recente, como uma política pública de natureza regulatória protetora cuja centralidade reside na definição de critérios, procedimentos e limites para o acesso a títulos acadêmicos e, por consequência, a mercados profissionais específicos. À luz da tipologia de Lowi, relida pela produção brasileira de políticas públicas (Frey, 2000; Saraiva & Ferrarezi, 2006), a literatura demonstra que o Estado brasileiro tem atuado predominantemente como agente de padronização normativa, ainda que esse esforço se apresente marcado por instabilidades, sobreposições institucionais e disputas de competência entre os Poderes. Esse arranjo fragmentado contribui para a judicialização recorrente do tema e para a baixa previsibilidade dos processos, problema que não se resolve apenas com a atualização das normas, mas exige redesenho da governança do processo como um todo.

A análise também revelou que as limitações da política não se restringem ao plano normativo. No nível da implementação, os estudos destacam o papel central das IES e das rotinas administrativas na materialização concreta da política. À luz do referencial de Lipsky, a discricionariedade exercida pelos agentes institucionais, associada a capacidades administrativas desiguais, resulta em práticas heterogêneas e respostas assimétricas aos requerentes. A introdução de instrumentos tecnológicos, como a Plataforma Carolina Bori, representa avanço relevante na organização dos fluxos e na transparência do processo, mas não elimina gargalos estruturais relacionados à coordenação interinstitucional, à disponibilidade de recursos e à padronização efetiva das decisões. Isso sugere que a qualidade da implementação depende, em grande medida, de escolhas de gestão que vão além da infraestrutura tecnológica disponível.

No eixo socioeconômico e internacionalização, os estudos analisados ampliam a compreensão do reconhecimento de diplomas ao evidenciar seus efeitos para além do campo educacional. A literatura mostra que a ausência ou a demora no reconhecimento de títulos contribui para o desperdício de talentos, dificultando a inserção profissional de migrantes qualificados e refugiados e limitando o aproveitamento do capital humano disponível no país. Sob essa perspectiva, o reconhecimento de diplomas emerge como elemento central da internacionalização da educação superior e do mercado de trabalho, na linha do argumento de Knight, com impactos diretos sobre o desenvolvimento socioeconômico e a integração social.

A contribuição metodológica central deste trabalho reside na aplicação articulada de três referenciais analíticos que habitualmente aparecem dissociados na literatura de políticas públicas: a tipologia regulatória protetora de Lowi, relida à luz da produção nacional de Frey (2000) e Saraiva e Ferrarezi (2006); o modelo de burocracia de nível de rua de Lipsky; e o conceito de internacionalização de Knight. Essa triangulação permite compreender o reconhecimento de diplomas de forma simultaneamente normativa, organizacional e socioeconômica, superando análises que privilegiam apenas uma dessas dimensões e contribuindo para a agenda de pesquisa em políticas públicas educacionais no Brasil.

Cabe registrar que o marco regulatório do reconhecimento de diplomas passou por nova transformação após o período coberto por esta revisão, com a publicação da Resolução CNE/CES nº 2/2024 (Brasil, 2024), que unificou critérios, consolidou

procedimentos e estabeleceu prazos para a revalidação de diplomas de graduação e o reconhecimento de títulos de pós-graduação *stricto sensu* expedidos por universidades estrangeiras. O avanço normativo é inegável, mas, à luz do referencial de Lipsky (2010), a formalização de critérios não equivale à eliminação da discricionariedade: a norma define o quê e o quando, mas a análise de equivalência curricular entre sistemas educacionais distintos, a composição das comissões avaliadoras e a interpretação de documentos estrangeiros continuam a exigir julgamento institucional, preservando o espaço discricionário que caracteriza toda burocracia de nível de rua. Os efeitos práticos da Resolução CNE/CES nº 2/2024 sobre a implementação nas IES, sobre a redução das assimetrias observadas na literatura e sobre o aproveitamento do capital humano representam uma agenda prioritária de pesquisa empírica, particularmente para estudos que adotem metodologias de estudo de caso ou pesquisa-ação em contexto institucional.

Por fim, a análise aponta lacunas relevantes para pesquisas futuras. Destacam-se a necessidade de estudos empíricos comparativos entre IES e regiões do país, investigações sobre os efeitos de médio e longo prazo da digitalização dos processos de reconhecimento e análises que incorporem de forma mais sistemática a perspectiva dos requerentes, grupo central do processo que raramente aparece como sujeito ativo na literatura revisada. Em termos de limitação desta revisão, cabe reconhecer que o corpus selecionado reflete predominantemente a produção científica brasileira e latino-americana: a literatura internacional sobre reconhecimento de diplomas, especialmente no contexto europeu (processo de Bolonha), australiano e canadense, não está representada, o que implica que os resultados aqui apresentados não podem ser diretamente generalizados para outros contextos regulatórios. Do ponto de vista das políticas públicas, os resultados sugerem a importância de fortalecer os mecanismos de coordenação entre norma, tecnologia e capacidade institucional, de modo a reduzir o desperdício de talentos e ampliar os benefícios sociais associados à mobilidade internacional.

Referências

Altbach, P. G. (2004). Higher education crosses borders: Can the United States remain the top destination for foreign students? *Change: The Magazine of Higher Learning, 36*(2), 18–25. https://doi.org/10.1080/00091380409604964

Brasil. Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Superior. (2024). *Resolução CNE/CES nº 2, de 19 de dezembro de 2024*. Dispõe sobre a revalidação de diplomas de cursos de graduação e sobre o reconhecimento de diplomas de pós-graduação stricto sensu expedidos por universidades estrangeiras. Diário Oficial da União. https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-cne/cesn2-de-19-de-dezembro-de-2024-603280099

Carvalho, A. B., Resende, H. L., Faria, R. M. D., & Toledo Júnior, A. (2021). Análise de conteúdo de duas avaliações externas brasileiras de cursos de medicina: Enade e Revalida. *Revista Brasileira de Educação Médica, 45*(1), e033. https://doi.org/10.1590/1981-5271v45.1-20200365

Conceição, J. C., Amorim, M. D., & Real, G. C. M. (2020). Mobilidade estudantil na América Latina: Revelações da validação de títulos estrangeiros no Brasil. *Revista on line de Política e Gestão Educacional, 24*(esp. 1), 747–761. https://doi.org/10.22633/rpge.v24iesp1.13778

Conceição, J. C., & Real, G. C. M. (2015). Revalidação de diplomas de cursos de

graduação: Uma análise da política em construção. *EccoS – Revista Científica*, (38), 129–144. https://doi.org/10.5585/eccos.n38.3669

Faria, J. H., Ragnini, E. C. S., & Brüning, C. (2021). Deslocamento humano e reconhecimento social: Relações e condições de trabalho de migrantes qualificados. *Cadernos EBAPE.BR, 19*(2), 278–291. https://doi.org/10.1590/1679-395120200041

Fernández, P. D., & Romero Wimer, F. G. (2023). Educação superior e reconhecimento de diplomas: Ações de extensão desde uma universidade pública e de fronteira no Brasil. *REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, 31*(69), 109–127. https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006908

Frey, K. (2000). Políticas públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, (21), 211–259. https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89

Galioni, E. (2021). Alguns resultados brasileiros da integração acadêmica no ensino superior: Um estudo sobre a Plataforma Carolina Bori. *Ensaios Pedagógicos, 5*(1), 29–41. https://www.ensaiospedagogicos.ufscar.br/index.php/ENP/article/view/259

Knight, J. (2004). Internationalization remodeled: Definitions, approaches, and rationales. *Journal of Studies in International Education, 8*(1), 5–31. https://doi.org/10.1177/1028315303260832

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary ed.). Russell Sage Foundation.

Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review, 32*(4), 298–310. https://doi.org/10.2307/974990

Miorando, B. S. (2020). Potencialidades do sistema ARCU-SUR para a construção do reconhecimento regional de títulos e diplomas. *Educação em Revista, 36*, e216226. https://doi.org/10.1590/0102-4698216226

Real, G. C. M., Marran, A. L., & Zeni, K. (2019). A política de revalidação de diplomas estrangeiros: Interfaces entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, 14*(3), 942–955. https://doi.org/10.21723/riaee.v14i3.11573

Santos, D. P., & Real, G. C. M. (2020). Revalidação de diplomas estrangeiros no Brasil: Destaques da literatura científica. *Laplage em Revista, 6*(2), 149–160. https://doi.org/10.24115/S2446-6220202062645

Saraiva, E., & Ferrarezi, E. (Orgs.). (2006). *Políticas públicas: Coletânea* (Vol. 1). ENAP.

Silva, P. M. M. da. (2021). Integração de refugiados no Brasil: Experiências de gestores públicos e desafios organizacionais. *Cadernos EBAPE.BR, 19*(2), 292–305. https://doi.org/10.1590/1679-395120200051

Vilarinho, L. R., & Gonzalez, W. R. C. (2014). Diplomas de mestrado e doutorado em educação obtidos em universidades estrangeiras: O reconhecimento a partir da concretude dos dados. *Revista Brasileira de*

Pós-Graduação, 11(26), 1057–1082. https://doi.org/10.21713/2358-2332.2014.v11.490

Whittemore, R., & Knafl, K. (2005). The integrative review: Updated methodology. *Journal of Advanced Nursing, 52*(5), 546–553. https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2005.03621.x