

**A ARQUITETURA DA CONFORMIDADE: UMA ANÁLISE ESTRATÉGICA DA
DISCRICIONARIEDADE SOBERANA E DO ÔNUS PROBATÓRIO NO EIXO MIGRATÓRIO
BRASIL-EUA**

*The Architecture of Compliance: A Strategic Analysis of Sovereign Discretion and the
Evidentiary Burden in the Brazil-US Migration Axis*

Autora: Quézia Cardoso Jacoby

Resumo

O capítulo examina a estrutura jurídico-institucional que organiza a tomada de decisão migratória no fluxo Brasil-Estados Unidos, contextualizando a discricionariedade consular, a inversão do ônus probatório e os mecanismos de conformidade processual, com ênfase no INA §214(b) e no INA §245. Em análise comparada, explora-se a Lei de Migração brasileira (Lei 13.445/2017) como paradigma principiológico distinto, permitindo observar a coexistência de dois modelos legítimos de governança da mobilidade humana. O texto discute a migração como campo de soberania aplicada, no qual narrativas biográficas, provas documentais e arquitetura estatal convergem. Propõe-se que a conformidade não é mero ritual burocrático, mas tecnologia jurídica de mediação entre intenções humanas e racionalidade administrativa do Estado.

Palavras-chave: discricionariedade consular; soberania; carga probatória; INA §214(b); INA §245; governança migratória; compliance jurídico.

Abstract

This chapter examines the legal-institutional framework that organizes migratory decision-making in the Brazil-United States flow, contextualizing consular discretion, the reversal of the evidentiary burden, and procedural compliance mechanisms, with emphasis on INA §214(b) and INA §245. Through a comparative analysis, Brazil's

Migration Law (Law 13.445/2017) is explored as a distinct principled paradigm, allowing for the observation of the coexistence of two legitimate models of human mobility governance. The text discusses migration as a field of applied sovereignty, where biographical narratives, documentary evidence, and state architecture converge. It is proposed that compliance is not a mere bureaucratic ritual, but a legal technology of mediation between human intentions and the State's administrative rationality.

Keywords: consular discretion; sovereignty; evidentiary burden; INA §214(b); INA §245; migratory governance; legal compliance.

INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo examinar a estrutura jurídico-institucional que organiza a tomada de decisão migratória no fluxo Brasil-Estados Unidos. A análise foca na discricionariedade consular, na inversão do ônus probatório e nos mecanismos de conformidade processual, com ênfase específica no INA §214(b) e no INA §245.

Utilizando uma análise comparada, o texto explora a Lei de Migração brasileira (Lei 13.445/2017) como um paradigma principiológico distinto, permitindo observar a coexistência de dois modelos legítimos de governança da mobilidade humana.

O texto discute a migração como um campo de soberania aplicada, onde narrativas biográficas, provas documentais e a arquitetura estatal convergem. Finalmente, propõe-se a tese de que a conformidade não é um mero ritual burocrático, mas sim uma tecnologia jurídica de mediação entre intenções humanas e a racionalidade administrativa do Estado.

SOBERANIA COMO ARQUITETURA DECISÓRIA E NÃO COMO FRONTEIRA FÍSICA

A soberania, enquanto conceito jurídico e político, passou por um deslocamento profundo no século XXI. Se anteriormente era concebida como expressão de domínio territorial rígido, hoje se manifesta de forma mais sofisticada, operando por meio de sistemas

decisórios, procedimentos administrativos e mecanismos de elegibilidade. Estados não controlam apenas territórios; controlam fluxos, padrões e sobretudo condições de pertencimento legítimo. Nesse cenário, a fronteira moderna é menos geográfica e mais protocolar: ela acontece nos formulários, nas entrevistas e nos critérios de adjudicação. A mobilidade humana, portanto, não contraria a soberania: ela a atualiza. Países que atraem fluxos migratórios expressivos precisam desenvolver tecnologias institucionais para administrar volumes, diversidades e expectativas sem comprometer previsibilidade sistêmica. É nesse sentido que o sistema migratório norte-americano se revela: não como mecanismo de contenção, mas como engenharia estatal de seleção e organização, projetado para decidir com densidade jurídica, e não com informalidade administrativa. A relação entre Brasil e Estados Unidos é, neste campo, especialmente expressiva. Trata-se de um corredor migratório consolidado, marcado por mobilidade econômica, intercâmbio educacional e circulação cultural. Contudo, esse fluxo conecta países com formas distintas de conceber a confiança estatal. Enquanto o Brasil estrutura sua política migratória com base na presunção de boa-fé e na facilitação do acesso, os Estados Unidos modelam seu sistema por meio da presunção legal de revisão contínua da elegibilidade, deslocando para o indivíduo a tarefa de demonstrar ancoragem no país de origem. Essa diferença, longe de representar antagonismo, reflete escolhas históricas, constitucionais e geopolíticas. Estados cuja centralidade global atrai projetos migratórios permanentes e temporários em escala elevada tendem a desenvolver sistemas mais densos de triagem prévia, enquanto países de matriz receptiva e menor pressão demográfica externa operam com níveis menores de presunção negativa. Em ambos os casos, a questão central não é facilitar ou impedir a migração, mas torná-la administrável, legítima e previsível.

Nos Estados Unidos, o processo consular atua como dispositivo de leitura social. Ele não julga apenas formulários, mas a capacidade de um indivíduo tornar sua trajetória biográfica legível e comprovável dentro do repertório documental esperado pelo Estado.

O visto, portanto, é menos um selo de permissão e mais um certificado de coerência entre narrativa pessoal e critérios jurídicos verificáveis.

Em tempos de circulação global, a soberania não se esgota na fronteira; ela começa nela. O desafio contemporâneo dos Estados é equilibrar mobilidade e governabilidade, traduzindo intenções individuais em categorias jurídicas administráveis. Esse espaço de tradução — onde indivíduo e Estado negociam legibilidade — é o que se denomina aqui de arquitetura da conformidade.

INA §214(b): PROVAR O IMPROVÁVEL — A NÃO-INTENÇÃO COMO PROVA JURÍDICA

No sistema de vistos temporários norte-americano, a Seção 214(b) do Immigration and Nationality Act inaugura uma lógica processual singular: o requerente de visto é juridicamente presumido como potencial imigrante, até que demonstre o contrário de forma satisfatória ao oficial consular. Essa presunção não opera como juízo moral sobre indivíduos, mas como modelo sistêmico de triagem baseado em gestão de risco e previsibilidade decisória.

O aspecto mais complexo desse dispositivo não é o rigor, mas a natureza da prova exigida. Não se requer atestar um fato positivo ("sou turista"), mas refutar um cenário futuro ("não me tornarei imigrante"). A teoria probatória reconhece que a demonstração de um fato negativo é sempre mais desafiadora, pois depende de inferência contextual, e não de evidência direta. Assim, o sistema solicita ao requerente a construção de um argumento biográfico documentável, que sustente a continuidade da vida no país de origem.

A prova, portanto, não é cartorial: é relacional. Documentos importam, mas sua força não decorre da existência formal, e sim da coerência sistêmica entre eles: trabalho, renda, família, compromissos sociais e trajetórias em andamento. Cada elemento atua como peça de um mosaico que deve formar um quadro crível de ancoragem. Provar não-intenção, nesse contexto, significa provar continuidade provável, não apenas declarar a ausência de planos.

A ARQUITETURA DA CONFORMIDADE: UMA ANÁLISE ESTRATÉGICA DA DISCRICIONARIEDADE SOBERANA E DO ÔNUS PROBATÓRIO NO EIXO MIGRATÓRIO BRASIL-EUA

O oficial consular, em consequência, não atua como conferencista documental, mas como avaliador de consistência narrativa. Seu papel é verificar se os elementos apresentados resistem à lógica da vida real e se convergem em direção ao mesmo ponto conclusivo. Trata-se menos de um exame e mais de uma análise de plausibilidade, semelhante à leitura jurídica de fatos indiciários em outros ramos do direito.

Comparado a sistemas como o canadense e o britânico, que concentram maior peso na comprovação objetiva de elegibilidade, o modelo norte-americano se destaca por transferir o centro da análise do critério "o que a pessoa tem" para "o que a trajetória dela sustenta como provável". Não é mais rigoroso, apenas opera por outra gramática jurídica. Importante notar que essa presunção legal não é uma negação apriorística da confiança, mas um mecanismo de distribuição do ônus argumentativo. Ao deslocar a iniciativa probatória para o requerente, o sistema não rejeita boas narrativas: ele exige que narrativas legítimas sejam compreensíveis, verificáveis e comunicadas na linguagem normativa do Estado.

O resultado é um modelo migratório que privilegia previsibilidade e coerência sobre subjetividade difusa. Não se trata de desconfiar das pessoas, mas de confiar no método: quando a história é consistente, a decisão tende a ser célere; quando é fragmentada, a dúvida se torna inevitável.

BRASIL E EUA: DUAS MATRIZES LEGÍTIMAS DE CONFIANÇA INSTITUCIONAL

A Lei de Migração brasileira (Lei 13.445/2017) representa um dos marcos normativos mais humanistas e avançados do cenário migratório contemporâneo. Ela parte da premissa de acolhimento, da igualdade de tratamento e da não criminalização da mobilidade humana. No Brasil, a migração é, antes de tudo, um direito regulável, não um risco presumido.

Nos Estados Unidos, a migração é igualmente um direito, porém juridicamente condicionado ao teste prévio de adequação individual. Isso não é expressão de fechamento, mas de institucionalidade em larga escala. Países com grande poder de

atração global precisam desenvolver filtros mais densos — não porque duvidem das pessoas, mas porque precisam decidir sem colapsar.

Essa distinção lembra a reflexão de Krasner sobre soberania como prática organizacional: Estados são soberanos não por negarem entradas, mas por terem a prerrogativa de classificá-las, medi-las e processá-las conforme sua gramática interna. Nesse sentido, o 214(b) é um mecanismo de organização, não de exclusão.

Sob a lente de Foucault, o sistema consular atua como tecnologia de governo: ele produz legibilidade, transforma vidas em categorias administráveis e converte trajetórias individuais em dados jurídicos interpretáveis. Já em Agamben, pode-se observar o consulado como espaço liminar onde o indivíduo não está fora da lei, mas ainda não está dentro dela; está em processo de validação.

O Brasil, por sua vez, opera com a lógica da presunção de boa-fé inicial, exigindo demonstração de irregularidade apenas quando necessário. Ambos os modelos são legítimos, e sua coexistência ilustra que migração não é campo de certo ou errado, mas de arquitetura estatal.

Ao comparar os dois sistemas, conclui-se:

O Brasil parte da confiança presumida; os EUA partem da confiança demonstrada.

Ambos buscam o mesmo resultado: mobilidade legítima, mas por caminhos institucionais distintos.

CONFORMIDADE: A TECNOLOGIA QUE TRADUZ BIOGRAFIAS EM LINGUAGEM ESTATAL

Nesse ambiente, conformidade não é estágio burocrático; é linguagem. É o processo que converte intenções humanas, trajetórias pessoais e projetos de vida em categorias legíveis ao Estado. A conformidade não pede que indivíduos deixem de ser singulares: pede apenas que se tornem compreensíveis em termos verificáveis.

Estados não rejeitam histórias; rejeitam histórias inverificáveis. Quanto mais a narrativa biográfica se harmoniza com os requisitos documentais, menos resta ao oficial consular

interpretar e mais ele pode decidir. Conformidade, portanto, é tecnologia de redução de incerteza.

É também um mecanismo de eficiência sistêmica: processos bem instruídos aceleram decisões, reduzem retrabalhos e fortalecem a capacidade do país de receber fluxos legítimos com segurança. Ao ser corretamente compreendida, a conformidade deixa de ser obstáculo e passa a ser a ponte entre projeto individual e reconhecimento estatal.

INA §245: AJUSTE DE STATUS COMO ENGENHARIA JURÍDICA DE PRESENÇA LEGÍTIMA

O INA §245 é um dos dispositivos mais estratégicos do direito migratório norte-americano, pois opera na transformação da presença física autorizada em presença jurídica legitimada. Ele não concede apenas um benefício processual, mas reorganiza o vínculo entre indivíduo e Estado a partir de critérios de continuidade e elegibilidade superveniente.

A grande singularidade do §245 é alterar a pergunta norteadora do processo. Se o §214(b) questiona "por que você não permanecerá?", o §245 parte de outra premissa: "dado que a permanência pode ser legítima, em qual fundamento jurídico ela se apoia?". É uma inversão epistemológica: sai a suspeição da intenção e entra a verificação da elegibilidade.

Entretanto, essa legitimação tem um marco fundante inegociável: a entrada precisa ter sido inspecionada, admitida ou paroled. A lei não legitima presença irregular pretérita, mas oferece caminho jurídico para regularizar presença legítima que se tornou permanente por força de critérios posteriores. O §245 não anistia o modo de entrada, mas reconhece a transformação da trajetória após a entrada.

O ajuste de status, por isso, é menos um perdão e mais um mecanismo de estabilização institucional. Ele evita a fragmentação processual (como a saída forçada para reproprocessamento consular), reduz sobrecargas administrativas e cria continuidade

jurídica onde já existe continuidade física, social e econômica. Em termos de governança, o dispositivo racionaliza o sistema sem flexibilizar a soberania.

Ao contrário do senso comum, o §245 não facilita permanência indiscriminada: ele institucionaliza permanências que já passaram por filtros prévios e que encontraram um fundamento jurídico verificável após a entrada (família, trabalho, categorias humanitárias, provisões congressuais etc.).

Sua lógica revela algo fundamental: sistemas maduros não só regulam entradas — eles regulam transições. Países que exercem influência global não podem operar apenas na dicotomia "entra ou sai"; precisam reconhecer trajetórias intermediárias que se tornam juridicamente relevantes ao longo do tempo.

Sob essa perspectiva, o INA §245 é a engrenagem que conecta presença factual a pertencimento legal, reforçando que soberania não é rigidez: é capacidade de absorver, processar e estabilizar aquilo que a própria dinâmica migratória produz.

CONCLUSÃO

A governança migratória contemporânea não se resume a uma dicotomia entre permissão e impedimento, tampouco representa um embate entre abertura e restrição. O que se observa, especialmente no caso norte-americano, é a consolidação de um modelo jurídico sofisticado de administração da mobilidade, no qual a decisão estatal é menos um ato de discricionariedade abstrata e mais uma operação de coerência institucional. A soberania, neste contexto, reconstrói-se não como barreira, mas como capacidade de decisão qualificada, produzida por meio de critérios, filtros, presunções legais e regimes de prova.

A análise desenvolvida evidencia que o eixo central do sistema migratório dos Estados Unidos repousa na engenharia processual, na previsibilidade jurídica e na exigência de

legibilidade biográfica. O INA §214(b) e o INA §245, longe de operarem como normas antagônicas, são dispositivos complementares: um organiza a entrada pela lógica da refutação de intenção migratória; o outro converte presença legítima em permanência juridicamente estabilizada. Ambos conformam um mesmo projeto normativo: o de um Estado que não recusa a mobilidade, mas a submete a um escrutínio institucional altamente articulado.

Observa-se, portanto, que o verdadeiro núcleo da adjudicação consular e migratória reside menos nos documentos em si, e mais na capacidade de o requerente traduzir sua trajetória em narrativa jurídica verificável. A exigência probatória não é um mecanismo de exclusão automática, mas um método de redução de assimetrias decisórias. Quanto mais clara, coerente e demonstrável for a trajetória apresentada, menor é o espaço para incertezas interpretativas, beneficiando tanto o indivíduo quanto a eficiência sistêmica do próprio Estado.

No plano comparado, a diferença entre Brasil e Estados Unidos não deve ser lida como antagonismo, mas como expressão de duas culturas jurídicas distintas de atribuição de confiança. O Brasil opera pela confiança presumida até prova em contrário; os Estados Unidos, por sua vez, operam pela confiança comprovada até validação consular. Ambos os sistemas são legítimos, funcionais e coerentes com seus princípios constitucionais, com seus históricos regulatórios e com o papel geopolítico que ocupam no cenário migratório global.

A conformidade, nesse quadro, revela-se como tecnologia jurídica central. Não se trata de requisito burocrático, mas de mediação institucional: a ponte que converte intencionalidade humana em linguagem que o Estado pode ler, validar e decidir. A arquitetura da conformidade é, portanto, um instrumento de reforço da segurança jurídica, não por diminuir subjetividades, mas por organizá-las em parâmetros verificáveis.

Também se conclui que, ao contrário de leituras simplificadoras que associam rigor a fechamento, o modelo norte-americano demonstra ser um dos sistemas mais

tecnicamente estruturados para administrar fluxos contínuos de mobilidade em escala global, sem abdicar de soberania nem comprometer previsibilidade decisória. Sua robustez não deriva da impermeabilidade, mas da capacidade de discriminar, classificar e estabilizar trajetórias legítimas.

Por fim, reafirma-se que, em sistemas migratórios complexos, a questão determinante não é o desejo de se mover, mas a governabilidade da mobilidade. Países que se tornam destinos globais não podem administrar migrações apenas pela lógica da intenção, mas pela lógica da prova, da previsibilidade e da confiança institucional construída. Assim, a soberania não se opõe à circulação; ela a reorganiza, a normatiza e a institucionaliza, transformando mobilidade em decisão jurídica e deslocamento em pertencimento legítimo.

REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, G. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.
- BRASIL. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. *Institui a Lei de Migração*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 maio 2017.
- FOUCAULT, M. *Segurança, território, população: curso dado no Collège de France*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- KRASNER, S. *Sovereignty: organized hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- LEGOMSKY, S. H. *Immigration and the judiciary: law and politics in Britain and America*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- MOTOMURA, H. *Americans in waiting: the lost story of immigration and citizenship in the United States*. New York: Oxford University Press, 2006.
- UNITED STATES. **Immigration and Nationality Act of 1952**. 8 U.S.C. §1184(b) (INA §214b).
- UNITED STATES. **Immigration and Nationality Act of 1952**. 8 U.S.C. §1255 (INA §245).
- UNITED STATES SUPREME COURT. *Chae Chan Ping v. United States*, 130 U.S. 581, 1889.
- UNITED STATES SUPREME COURT. *United States ex rel. Knauff v. Shaughnessy*, 338 U.S. 537, 1950.