



33(2): 37-46
jul/déz 2008

O Papel do Governo Federal dos Estados Unidos na Justiça da Infância e Adolescência¹

Michael J. Churgin

RESUMO – O Papel do Governo Federal dos Estados Unidos na Justiça da Infância e Adolescência. Este artigo focaliza a estrutura da legislação a respeito da justiça da infância e adolescência nos Estados Unidos e o papel do Governo Federal. Sob vários aspectos é bem diferente de como o sistema de justiça da infância e adolescência opera no Brasil, onde a União Federal estabelece a lei e os dois tribunais superiores interpretam tanto as leis estaduais quanto as federais. Enquanto o papel do governo federal dos Estados Unidos cresceu consideravelmente nas últimas décadas em questões de justiça criminal, o Congresso optou por não expandir na mesma medida o papel da União Federal em questões juvenis. Basicamente, o mundo da justiça da infância e adolescência é majoritariamente deixado para os estados, sem interferência federal.

Palavras-chave: Justiça da infância e adolescência. Estudos comparados – Brasil – Estados Unidos.

ABSTRACT – The Role of the United States Federal Government in Juvenile Justice. This paper focuses on the structure of the law of juvenile justice in the United States and the role of the federal government. In many ways, this is quite different from how the juvenile justice system operates in Brazil, where the national government establishes the law and the two national supreme tribunals interpret both the laws of the states and the federal government. While the role of the United States federal government in criminal justice matters has grown considerably in the last several decades, Congress has chosen not to expand the role of the United States in juvenile matters to the same extent. Basically, the world of juvenile justice is largely left to the states, without federal interference.

Keywords: Juvenile Justice. Comparative studies – Brazil – United States.

Introdução

Este artigo focaliza a estrutura da legislação a respeito da justiça da infância e adolescência nos Estados Unidos e o papel do Governo Federal. Sob vários aspectos, essa legislação é bem diferente de como o sistema de justiça da infância e adolescência opera no Brasil. Há muitos anos atrás, o nome oficial do Brasil era “Estados Unidos do Brasil” (similar a “Estados Unidos da América”). O nome do país não é mais esse e sim República Federativa do Brasil, refletindo o fato de que a União estabelece as leis e os dois tribunais superiores interpretam tanto as leis estaduais quanto as federais. Os estados, como o Rio Grande do Sul, cumprem as determinações, incluindo o Estatuto da Criança e do Adolescente promulgado pela União Federal (naturalmente, há variações na maneira como os estados aplicam a lei. A aplicação da lei em Porto Alegre não é exatamente igual à aplicação em São Paulo).

Desde a fundação dos Estados Unidos até o fim do século XX, o papel do governo federal no sistema de justiça penal era bastante limitado. Com exceção de certas matérias de especial interesse para o governo nacional dos Estados Unidos, tais como crimes envolvendo o serviço postal, alfândega, bancos segurados nacionalmente, ou importação de medicamentos, quase todos os processos penais aconteciam nos diversos estados. Como o papel do governo federal em questões de justiça penal cresceu consideravelmente nas últimas décadas, o Congresso optou por não expandir na mesma medida o papel da União Federal em questões juvenis. Há raros processos promovidos por promotores federais contra adolescentes em conflito com a lei.

Além disso, existe um organismo dedicado a questões de justiça da infância e adolescência no Departamento Federal de Justiça²; verbas são alocadas aos estados, com cláusulas vinculadas; leis federais de direitos civis são aplicáveis nos sistemas estaduais de justiça da infância e adolescência e ações federais de direitos civis são apresentadas à justiça para obrigar o cumprimento de algumas leis federais. Entretanto, basicamente o mundo da justiça da infância e adolescência é deixado majoritariamente aos estados, sem interferência federal.

Várias convenções internacionais não tiveram efeito sobre os Estados Unidos e os diversos estados no que diz respeito à justiça da infância e adolescência. Quando os Estados Unidos ratificaram o Pacto Internacional sobre Direitos Civis, em 1992, fizeram-no com uma série de reservas, interpretações, declarações e uma provisão que limitou o seu impacto. À época, os Estados Unidos recusaram-se explicitamente a aceitar o dispositivo que barrava a pena de morte para indivíduos com menos de 18 anos de idade no momento em que cometeram um crime (como se verá abaixo, em 2005, a Suprema Corte dos Estados Unidos declarou inconstitucional a execução de adolescentes). Embora o Governo Clinton tenha assinado a Convenção sobre os Direitos da Criança em 1995, ela nunca foi ratificada pelo Senado e, por-

tanto, não entrou em vigor nos Estados Unidos. Esse é um agudo contraste com a situação no Brasil. Quando o novo Estatuto da Criança e do Adolescente estava sendo redigido e discutido, o Brasil estava no processo de ratificação dos dois tratados, e o fez em 1992 e 1990, respectivamente.

Um exemplo da diferença de estrutura entre os dois países envolve um tema em debate hoje no Brasil. Há uma discussão atual sobre a idade penal de adolescentes em conflito com a lei. No Brasil, o processo de pessoas menores de 18 anos é determinado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Nos Estados Unidos, a idade considerada varia de acordo com o estado – não há norma nem padrão nacional estabelecido pelo governo federal. Muitos estados, inclusive o Texas, reduziram essa idade para que pessoas com menos de 18 anos sejam processadas como adultas. Em alguns, há procedimentos especiais para permitir que indivíduos de 15, 16 ou até mesmo de 12 anos de idade sejam processados como adultos. Esse é um tema que deve ser resolvido nos diversos estados. No Brasil, esse é um debate a ser resolvido em Brasília.

Iniciativas Federais

Historicamente, o governo federal nos Estados Unidos tem tido um papel pequeno na área da justiça da infância e adolescência. O Congresso criou, em 1912, o *Children's Bureau*³, e uma de suas inumeráveis tarefas era a de estudar o sistema de justiça da infância e adolescência nos diversos estados. Em sua primeira década, esse órgão realizou estudos de vários aspectos da justiça da infância e adolescência. Após uma conferência nacional de juizados da criança e adolescência em 1921, foi criado um comitê para desenvolver normas padronizadas. Uma vez promulgadas em 1923, essas normas propiciaram diretrizes por diversas décadas (Bradbury; Eliot, 1956), mas eram apenas orientações, sem caráter obrigatório para os estados.

A principal iniciativa seguinte só ocorreu com a aprovação, em 1961, da Lei de Controle da Delinqüência e dos Delitos Juvenis (*Delinquency and Youth Offenses Control Act – Public Law (P.L.) 87 -274*), que autorizava o Departamento de Saúde, Educação e Bem Estar Social a alocar verbas em programas dedicados à delinqüência juvenil. Essa autorização expirou em 1967. Em 1968, o Congresso adotou um meio termo em relação ao envolvimento federal, com a aprovação de duas leis, destinadas a dois órgãos diferentes: a Lei de Prevenção e Controle da Delinqüência Juvenil (*Juvenile Delinquency Control Act – P.L. 90-445*), vinculando o Departamento de Saúde, Educação e Bem Estar Social e a Lei de Controle do Crime (*Crime Control Act – P.L. 90-351*), uma iniciativa muito mais ousada, que criou, no Departamento Federal de Justiça, a Administração de Assistência Policial (*Law Enforcement Assistance Administration – LEEA*). O Departamento de Saúde, Educação e

Bem Estar Social deveria desenvolver uma abordagem nacional ao problema da delinqüência juvenil e financiar as iniciativas dos estados para tratar do tema. A LEEA deveria focalizar suas ações no crime e no sistema de justiça criminal. Com o tempo, no entanto, as verbas da LEEA para os projetos de justiça da infância e adolescência fizeram diminuir as verbas do Departamento de Saúde, Educação e Bem Estar Social para a prevenção da delinqüência. Os organismos estaduais podiam solicitar financiamento para ambos, mas eram principalmente os órgãos de justiça criminal que solicitavam tais recursos. Finalmente, em 1974, o Congresso criou, junto à LEEA, o Escritório para Programas de Justiça e Delinqüência Juvenis (*Office of Juvenile Justice and Delinquency Programs - OJJDP*), como parte da Lei de Justiça da Juventude (*Juvenile Justice Act – P.L. 93-415*), de 1974 e, sob o Título III, o Departamento de Saúde, Educação e Bem Estar Social, ficou responsável pelos jovens fugitivos e sem teto.

Para receber verbas federais, os estados deveriam então desenvolver planos para remover crianças e adolescentes com problemas de comportamento⁴ ou em situação de abandono das instituições correcionais ou de detenção. Além do mais, os adolescentes a quem se atribuía cometimento de ato infracional deveriam ser separados dos adultos, para que fosse possível uma candidatura às verbas da LEEA destinadas à justiça da infância e adolescência. O mencionado OJJDP deveria estar envolvido em todos os programas que tratavam de delinqüência juvenil, mesmo não sendo financiados diretamente por ele. Centenas de milhões de dólares federais foram enviados aos estados, através de seus órgãos de planejamento, para que se atingissem os objetivos da justiça da infância e adolescência.

O Departamento de Justiça tem mantido seu papel proeminente desde 1974. O OJJDP já foi colocado sob diversos órgãos “guarda-chuva” e está, atualmente, no Escritório de Programas de Justiça (*Bureau of Justice Programs*). Os requisitos para que os planos estaduais recebam dinheiro federal têm sido modificados com o tempo. Durante a década de 1980, houve um foco maior nos critérios para a saída da prisão, e a introdução de uma preocupação com o confinamento desproporcional das minorias. As emendas de 1992 contemplaram a inclusão de programas com corte de gênero e uma nova ênfase “na prevenção e tratamento, fortalecimento da família e avaliação de necessidades e riscos”. A Lei de reautorização do OJJDP (P.L. 107-273), de 2002, consolidou em um único bloco as verbas para prevenção e propiciou iniciativas adicionais. Entretanto, foram mantidas as exigências básicas para os estados receberem recursos: desinstitucionalização dos adolescentes que apresentavam apenas maus comportamentos; separação dos adolescentes dos adultos nas instituições; retirada dos adolescentes de prisões para adultos e redução da desproporção do encarceramento de minorias, quando existente (<http://ojjdp.ncjrs.org/about/legislation.html>). Apenas o estado de Wyoming recusou o dinheiro federal para não ter de cumprir as exigências (as condições federais não são demasiado pesadas). O OJJDP coordena a coleta de dados e publica relatórios

gerais nacionais (sobre adolescentes). O OJJDP também funciona como secretaria do Conselho Coordenador sobre Justiça da Juventude e Prevenção da Delinquência (*Coordination Council on Juvenile Justice and Delinquency Prevention*), que é a voz federal sobre o tema, com representantes de vários órgãos e pessoas independentes, nomeadas pelo Presidente e por líderes legislativos. Há um órgão semelhante, composto por representantes dos estados, o Comitê Consultivo Federal sobre Justiça da infância e adolescência (*Federal Advisory Committee on Juvenile Justice*).

A Suprema Corte dos Estados Unidos e os Direitos dos Adolescentes

Provavelmente o envolvimento federal mais significativo ocorreu em uma série de decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos nas décadas de 1960 e 1970, interpretando a Cláusula do Devido Processo Legal, da 14ª Emenda à Constituição dos Estados Unidos como aplicável nos procedimentos estaduais envolvendo os delitos de adolescentes. A Corte sustentou que os adolescentes enfrentando a perda da liberdade tinham direito a ser representados por advogado, e que o estado deveria nomear defensores se o indivíduo fosse indigente (Gault). Essa decisão foi de suprema importância e forçou a maioria dos estados a modificar suas legislações. Em decisões subsequentes, a Corte sustentou que a força do convencimento nos processos de infração de adolescentes deveria estar “além da dúvida razoável”, o mesmo padrão empregado em processos penais de adultos (Winship), e que a cláusula do duplo risco⁵ se aplicava aos processos juvenis (Breed v. Jones, 1975). No entanto, a Corte não exigiu que os estados estabelecessem júris (McKeiver v. Pennsylvania, 1971)⁶ e foi permissiva ao deixar que os estados mantivessem os adolescentes detidos durante a tramitação dos processos (Schall v. Martin, 1984). Embora o Congresso, em 1992, tenha declarado que os estados poderiam utilizar a pena de morte quando os réus tivessem menos de 18 anos no momento do crime, enquanto ratificava o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a Suprema Corte, em 2005, interditou a execução de adolescentes condenados por crimes capitais por tal ato violar a Constituição dos Estados Unidos (Roper v. Simmons, 2005).

Ações Judiciais Federais Contra Adolescentes

O processo de adolescentes pelo ministério público federal é muito limitado. O Congresso demonstrou preferir que tais casos sejam processados nos estados, sempre que possível. As exceções incluem áreas de interesse federal especial, como reservas indígenas, e crimes cometidos contra propriedades

federais, tais como parques nacionais e instituições federais. A maior parte dos adolescentes presos por autoridades federais atualmente são os que foram detidos pelas patrulhas de fronteira do Departamento de Segurança da Pátria (*Department of Homeland Security*), como parte da defesa relativa à imigração. Uma última categoria envolve instâncias em que o estado se recusa a processar, ou careça de programas e serviços adequados. No entanto, em 1984, o Congresso criou uma nova categoria, de “interesse federal essencial”: um delito violento ou um grave crime relacionado a drogas, ou um interesse federal baseado na natureza do delito ou nas circunstâncias do caso (P.L. 96-473). O Procurador Geral dos Estados Unidos atesta essa circunstância e o caso poderá tramitar na esfera federal (*United States v. Juvenile No. 1*, 1997). Se um caso envolvendo um adolescente ficar no sistema federal, o juiz julgará a matéria, sem a presença de um júri, em sessão fechada. A competência é semelhante à do juizado da juventude estadual. Além do mais, relativamente a determinados casos sérios, o adolescente pode ser encaminhado para um julgamento como adulto, como é o procedimento na maioria dos estados.

Exigibilidade Federal das Leis de Direitos Civis nos Estados Unidos

De acordo com a Lei de Direitos Civis das Pessoas Institucionalizadas (*Civil Rights of Institutionalized Persons Act – CRIPA*) (P.L. 96-247) (42USC§1997 *et seq.*), o Departamento Federal de Justiça poderá intervir em favor de pessoas confinadas em instituições estaduais quando houver “notória ou flagrante privação dos direitos civis”. Ocasionalmente, tem havido ações judiciais contra instituições juvenis estaduais e locais (*United States v. County of Los Angeles*, 1986). A maior parte das denúncias federais têm sido resolvidas por acordo. Por exemplo, a Divisão de Direitos Civis do Departamento Federal de Justiça começou, em 2004, a investigação de algumas instituições juvenis do estado de Indiana. No ano seguinte, o governador foi notificado da descoberta de violações de direitos civis na área executiva das instituições, além de problemas específicos na oferta de assistência na área de saúde mental; subseqüentemente, o governo federal ajuizou uma ação contra Indiana. Em 2006, os governos federal e estadual estabeleceram um acordo, com a concordância de Indiana de sanar as violações, e instituindo-se supervisão por parte da Divisão de Direitos Civis (*Criminal Justice Newsletter*, 2006⁷). Similarmente, a mesma história processual ocorreu num caso contra o Havaí, referente a recursos humanos, uso de força física e ao oferecimento de educação adequada a pessoas com deficiência, na Instituição Correcional Juvenil do Havaí (*Criminal Justice Newsletter*, 2005⁸). Algumas vezes, ocorrem litígios prolongados contra os estados. Isso ocorreu com o estado de Louisiana, relativamente à assistência médica (física e mental) e odontológica

nas instituições juvenis do estado; e, em 2000, o juiz distrital federal aprovou um acordo muito detalhado, que incluiu a contratação de um especialista do juizado para monitorar e supervisionar o cumprimento (*Williams v. McKeithen*, 2000).

A Lei sobre Americanos Portadores de Necessidades Especiais (*Americans with Disabilities Act – P.L. 101-336*) (42 U.S.C. §12101 *et seq.*) é aplicável a um estado quando esse é processado por medida cautelar. Em algumas situações, podem também ocorrer pedidos de indenização. No início de 2006, a Suprema Corte declarou que eram admissíveis pedidos de indenização por violações da 14ª Emenda. A União sustentou que, como resultado da longa história de negação pelos estados de direitos civis básicos aos portadores de necessidade especiais em instituições prisionais, o Congresso poderia prever ações de indenização, a par de medidas cautelares (*United States v. Georgia*, 2006). Além do mais, o governo federal pode iniciar ações de execução. No ano anterior, o Departamento de Justiça chegou a um acordo com o Departamento de Serviços Juvenis de Maryland e seu executor privado terceirizado, a respeito de uma queixa de um adolescente surdo que alegava falta de assistência adequada na instituição estadual de detenção juvenil. Ele recebia serviços limitados de intérprete e não podia, conseqüentemente, participar integralmente de diversos programas da instituição. Houve um acordo para uma mudança sistêmica, treinamento, cumprimento, mais uma pena de reparação civil e de danos (*United States v. Maryland*, 2005).

Outras determinações federais de direitos civis também se aplicam aos sistemas estaduais de justiça da infância e adolescência. Por exemplo, a Lei sobre Uso Religioso da Terra e Pessoas Institucionalizadas (*Religious Land Use and Institutionalized Persons – P.L. 106-274*) (42 U.S.C. § 2000cc-1), proíbe entidades que recebem fundos federais de impor a obrigação de práticas religiosas a uma pessoa residente ou confinada em uma instituição. Uma vez que todos os estados, com exceção de Wyoming, recebem verbas federais para a justiça da infância e adolescência, eles estão sob a vigência do dispositivo legal (*Benning*). O Congresso estabeleceu também, em todos os estados, programas de proteção e advocacia para pessoas com problemas de aprendizagem e com doença mental. Essas entidades podem investigar e processar funcionários públicos estaduais para fazer cumprir os direitos civis dos seus clientes (NAPAS⁹).

Processos Privados de Direitos Civis – Um Exemplo do Texas

Pessoas residentes em instituições estaduais também podem processar funcionários públicos estaduais em cortes federais, de acordo com a Lei federal geral dos direitos civis (*Civil Rights Act*), 42 U.S.C. §1983. Um processo particularmente famoso (ou infame) do Texas, *Morales v. Turman*, manteve o

Conselho de Juventude do Texas (*Texas Youth Council – TYC*) e o estado em litígio por mais de uma década. Inicialmente, o caso dizia respeito ao acesso dos adolescentes privados de liberdade ao advogado, e a decisão da corte foi um catalisador para a reforma do código de justiça da infância e adolescência do estado (Morales v. Turman, 1971). O aspecto mais contencioso do litígio dizia respeito ao tratamento dos jovens nas instituições estaduais. O juiz federal distrital convidou a União a participar como *amicus curiae*¹⁰ – antes de o Congresso aprovar a Lei dos Direitos da Pessoa Institucionalizada (CRIPA) – e isso trouxe agentes do *Federal Bureau of Investigation (FBI)* às instituições do TYC. O juiz decidiu pela ampla antecipação de tutela (Morales v. Turman, 1973), e uma sentença abrangente, no ano seguinte, descrevendo a brutalidade existente nas instituições do TYC (Morales v. Turman, 1974). Houve um tempo em que sempre que um adolescente fosse confinado em uma instituição do TYC, deveria ser feito e apresentado um relatório ao juiz federal. O litígio levou a mudanças significativas no conselho e na administração do TYC. O legislativo do Texas direcionou verbas e autorizou instituições correcionais em bases comunitárias (Churgin, 1982). O processo se arrastou por anos, e uma proposta de acordo foi submetida à corte em 1983. Embora rejeitada (Morales v. Turman, 1983), forneceu a base para o acordo final, um ano depois. Não haveria mais supervisão federal das instituições juvenis do Texas. Hoje, vinte anos mais tarde, o sistema de justiça da infância e adolescência do Texas opera de forma moderna.

Conclusão

Enquanto o tema da justiça penal permanece um assunto popular à época das eleições, e o Congresso cria novos crimes regularmente, expandindo o papel do governo federal em assuntos criminais, tem havido poucos apelos para a expansão do papel federal na justiça da infância e adolescência. Existem iniciativas ocasionais, tais como programas para gangues juvenis, mas os poderes legislativo e executivo têm se contentado em confiar aos estados a responsabilidade pela atividade criminal de pessoas com menos de 18 anos, tal como foi descrito anteriormente.

Notas

1. Uma versão anterior deste artigo foi publicada em um número especial de *Social Perspectives*, com o título “Youth, Education, and Juvenile Justice – Perspectives from the U.S and Brazil”.
2. Esse Departamento corresponde, no Brasil, ao Ministério da Justiça (NT).

3. Corresponde, no Brasil, à Subsecretaria da Criança e do Adolescente (NT).
4. “Status offenders”, no original. O termo designa aqueles cuja conduta inadequada não se configura como crime ou contravenção.
5. *Double Jeopardy Clause*, no original. Cláusula que determina que nenhuma pessoa possa ser julgada duas vezes pelo mesmo crime, cf. 5ª emenda à Constituição dos Estados Unidos (NT).
6. Nos Estados Unidos, qualquer causa penal o civil de valor superior a 20 dólares deve ser submetida a júri (NT).
7. Um exemplo de relatório pode ser encontrado em: <http://www.usdoj.gov/crt/split/documents/split_indiana_plainfield_juv_findlet_9-9-05.pdf>. Ver também <http://www.usdoj.gov/crt/split/documents/indianajuv_compt_2-8-06.pdf>.
8. Ver <http://www.usdoj.gov/crt/split/documents/hawaii_compt_2-7-06.pdf>. Os resultados da investigação estão disponíveis em <http://www.usdoj.gov/crt/split/documents/hawaii_youth_findlet_8-4-05.pdf>.
9. Para mais informação sobre este programa veja: <http://www.napas.org/aboutus/history.htm>
10. Termo utilizado para designar um terceiro interessado num processo judicial, apoiando uma das partes do caso (NT).

Referências

- BRADBURY, D. E.; ELIOT, M. M. **Four Decades of Action for Children: A Short History of the Children’s Bureau**. Washington: United States Department of Health, Education, and Welfare, 1956.
- CHURGIN, Michael J. Mandated Change in Texas: the Federal District Court and the Legislature. In: HANDLER, Joel F.; ZATZ, Julie (Orgs.). **Neither Angels nor Thieves: studies in deinstitutionalization of status offenders**. Washington: National Academy Press, 1982. p. 872-898.
- CRIMINAL JUSTICE NEWSLETTER, Dezembro 2005, p. 6-7.
- CRIMINAL JUSTICE NEWSLETTER, Março 2006, p. 7-8.
- JUVENILE Offenders and Victims: 2006 National Report. Disponível em: <<http://ojjdp.ncjrs.gov/ojstatbb/nr2006/downloads/NR2006.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2008.

Legislação e decisões judiciais dos Estados Unidos citadas no texto:

- Benning v. State of Georgia, 391 F.3d 1299 (11th Cir. 2004).
- Breed v. Jones, 421 U.S. 519 (1975).
- Gault, 387 U.S. 1 (1967).
- McKeiver v. Pennsylvania, 403 U.S. 528 (1971).
- Morales v. Turman, 326 F.Supp. 677 (E.D. Tex. 1971).

Morales v. Turman, 364 F. Supp. 166 (E.D. Tex. 1973).
Morales v. Turman, 383 F.Supp. 53 (E.D. Tex. 1974).
Morales v. Turman, 569 F.Supp. 332 (E.D.Tex. 1983).
Roper v. Simmons, 543 U.S. 551 (2005).
Schall v. Martin, 467 U.S. 253 (1984).
United States v. County of Los Angeles, 635 F.Supp. 588 (C.D.Cal. 1986)
United States v. Georgia, 126 S.Ct 877 (2006). (Ver também *Messier v. Southbury Training School*, 916 F.Supp 133 (D.Conn 1996)).
United States v. Juvenile No. 1, 118 F.3d 298 (5th Cir. 1997).
United States v. Maryland. 2005. Disponível em: http://www.usdoj.gov/crt/split/documents/split_maryland_agree_6-29-05.pdf. Acesso em: 26 jan. 2008.
Williams v. McKeithen, 121 F.Supp.2d 943 (M.D.La 2000).
Winship, 397 U.S. 358 (1970).

Michael J. Churgin é professor de Direito, Raybourne Thompson Centennial, Universidade do Texas em Austin, Estados Unidos.
e-mail: mchurgin@law.utexas.edu

Tradução de Lucas Lixinski, do original em inglês.
Revisão da Tradução de Maria Josefina Becker.