

*Drie p's voor kinderen: protectie, promotie en participatie*

# De Braziliaanse grondwet: een primeur in kinderrechten

**In 1988 erkende de Braziliaanse grondwet als eerste de rechten van het kind. Een feit om trots op te zijn. De grondwet was de hoop op een nieuw tijdperk. Toch blijft er een kloof gapen tussen de letter en de geest van de wet.**

**DOOR: FÚLVIA ROSEMBERG** - De Braziliaanse federale grondwet werd in 1988 na twintig jaar van militaire dictatuur goedgekeurd door een democratisch verkozen bestuur. De tekst heette aanvankelijk 'burgergrondwet' en herstelde de orde in het land, met de steun van politieke partijen, vakbonden en sociale bewegingen.

De grondwet betekende een breuk met het verleden. De tekst verdedigt tot vandaag de principes van een sociale welvaartsstaat, inclusief basisonderwijs en een goede gezondheid voor iedereen. Inheemse volkeren en andere minderheidsgroepen hebben eigen rechten: daardoor erkent de wet dat Brazilië een multi-etnisch en multicultureel land is. Er leven naar schatting 291 inheemse volkeren die 180 talen spreken. Deze aanpak heeft geleid tot een stijgend geboortecijfer bij veel van die bevolkingsgroepen. Ze kunnen ook gebruikmaken van tweetalig onderwijs. Bovendien kent de grondwet ook specifieke rechten toe aan kinderen en adolescenten; deze zijn onafhankelijk van de rechten van een familie. De rechten zijn terug te vinden in het befaamde artikel 227 (in het hoofdstuk over familie, kinderen, tieners en bejaarden). De teksten werden door een algemene vergadering unaniem goedgekeurd en kregen de steun van een groot deel van de bevolking. Er werden anderhalf miljoen handtekeningen voor ingezameld. (Zie kader)

De vorige wet voor minderjarigen dateerde uit 1979 en was van een totaal andere orde. We hebben de doctrine van 'minderjarigen in probleemsituaties' achter ons gelaten. Terwijl het vroeger altijd over criminelen of jongeren ging die ondersteuning en liefdadigheid nodig hadden, draait het nu om 'alomvattende bescherming'. De specifieke rechten voor kinderen en tieners zijn volgens jurist *Martha de Toledo Machado* opgebouwd rond vijf principes: ruime bescherming, respect voor de status van mensen in ontwikkeling, wettige gelijkwaardigheid van kinderen en tieners (terwijl de vroegere wet alleen onderscheid maakte tussen kinderen in 'normale' en 'afwijkende' omstandigheden), absolute prioriteit van de belangen van kinderen en het actief verdedigen van de rechten van kinderen en tieners.

Hoewel de Braziliaanse grondwet eerder tot stand kwam dan het kinderrechtenverdrag van de VN, is de basis ervan vergelijkbaar. Die werd beschreven in het 'Statuut over kinderen en tieners' (ECA) uit 1991. Volgens juristen is dit één van de meest geavanceerde wetteksten in Zuid-Amerika. Kinderen en adolescenten (tot 18 jaar) hebben dankzij ECA recht op drie p's: protectie (bescherming), promotie (ondersteuning/stimulering) en participatie (deelname). Om dit in de praktijk te brengen en de rechten te verwezenlijken binnen families, de maatschappij

en de natie, werden *Right Councils* en *Guardianship Councils* opgericht die zijn belast met controle op de rechten uit ECA. Daarbij moet gezegd dat dergelijke councils ook vandaag nog niet in alle gemeenten opgericht zijn.

## De grondwet en het onderwijs

Ook het grondwettelijke hoofdstuk over onderwijs verdient aandacht. Artikel 205 zegt dat het 'een recht voor allen is, alsook de verantwoordelijkheid van de staat en de familie'. Het land dient te voorzien in verplicht basisonderwijs gedurende negen jaar, vanaf de leeftijd van 6 jaar. Dit was een immense stap vooruit, net als de erkenning van het recht op onderwijs tussen 0 en 6 jaar oud. De staat dient dit aan te bieden en families vrij te laten om er al dan niet gebruik van te maken (artikel 208, paragraaf IV).

Vóór 1988 waren voorzieningen voor jonge kinderen een grijze zone, zonder wettelijke bepalingen. Het aantal opvangplaatsen was erg beperkt en het werk werd verdeeld tussen gezinsopvang (de bevoegdheid van Sociale Zaken) en kleuterscholen (de bevoegdheid van Onderwijs). Als de grondwet geen aardverschuiving wist te veroorzaken binnen het onderwijs, dan heeft ze dat wel gedaan binnen voorzieningen voor jonge kinderen. Opvang (tussen 0 en 3) en onderwijs (tussen 3 en 6) moet nu gebeuren volgens wettelijke bepalingen. Het gaat om een geïntegreerde, eerste vorm van onderwijs voor kinderen. De bepalingen voor die vormen van opvang staan beschreven in de nationale en lokale onderwijswetgeving, die ook bevoegd is voor het basisonderwijs. Voorzieningen voor jonge kinderen zijn bovendien ook opgenomen in het Nationale Onderwijsplan en het nationale financieringssysteem voor basisonderwijs. Er zijn specifieke richtlijnen en kwaliteitsnormen voor ontwikkeld. Vóór de grondwet er was, was



hiervan geen sprake. Nu zijn voorzieningen voor jonge kinderen in theorie een volwaardig onderdeel van het onderwijs- en sociaal beleid in het land.

### Integratie

Maar ondanks de grondwet horen voorzieningen voor jonge kinderen bij de 'minderbe-deelden' van de onderwijssector. De integratie in het globale onderwijssysteem gebeurt slechts geleidelijk. Elke nieuwe stap – zoals opname in de financiering van het basisonderwijs – is het werk van sociale bewegingen, die op heel wat weerstand stuiten. Keer op keer klinkt het dat we eerder de moeders zouden moeten opvoeden in plaats van hun kinderen naar de opvang te sturen. Elke verandering wordt tegengewerkt door de slechte reputatie van gesubsidieerde opvang. Het Braziliaanse onderwijs kan kinderen bovendien geen voltijdsonderwijs én voltijdse zorg bieden. Gevolg: de voorzieningen zijn beperkt en de kwaliteit is dat ook. In 2006 bedroeg de gemiddelde bezettingsgraad in de kinderopvang 15,5 procent. In de kleuterschool was dat 76 procent.

De grondwet van 1988 bevordert het welzijn van kinderen ook op een meer algemeen niveau, deels omdat kinderen worden beschouwd als 'alle andere mensen' en deels omdat de rechten die gelden voor alle volwassenen ook gelden voor ouders. Arbeiders hebben recht op kortere werkdagen en zwangerschaps- en bevallingsverlof, er zijn gelijke rechten voor mensen op het platteland en in de stad, er is een werkloosheidsverzekering, stakingsrecht en er is autonomie voor de vakbonden. Al deze rechten hebben een impact op kinderen en adolescenten omdat de levenskwaliteit van hun ouders of familieleden erop vooruitgaat. Zo genieten ook de allerjongsten van sociale zekerheid, een pensioen en andere voorzieningen. Dankzij de grondwet werd er immers een nationale gezondheidszorg ingericht. Die wordt beschouwd als de 'beste vorm van sociale inclusie die Bra-

zilië ooit heeft gehad'. Ze heeft bijgedragen tot een lager sterftecijfer onder kinderen.

### Onvervulde dromen

De grondwet was de hoop op een nieuw tijdperk, voor de samenleving en de kinderen. Toch blijft er een kloof gapen tussen de letter en de geest van de wet. Ondanks het *Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente* (dat de rechten van kinderen en tieners moet beschermen), de lagere sterfte- en ondervoedingscijfers, blijft er veel ongelijkheid bestaan. Kinderen en tieners zijn nog steeds de armste bevolkingsgroep. Etnische verschillen maken dat ze niet altijd recht hebben op dezelfde dingen. Inheemse kinderen, kinderen van het platteland en de regio's in het noorden en het noordoosten, zijn slechter af dan hun blanke leeftijdsgenoten uit de stad en het zuiden. 40 procent van de kinderen maakt de lagere school niet af.

Een rapport van het *Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas* uit 2007 wijst op verschillende oorzaken. De openbare voorzieningen zijn beperkt en worden geprivatiseerd; de toepassing van het beleid is erg versnipperd en er heerst extreme armoede, ook binnen bepaalde sectoren van het sociaal beleid. Deze knelpunten geven het Braziliaanse sociale beleid een 'vermarkt' karakter dat indruist tegen de geest en brede betekenis van de grondwet. Daarnaast worden politieke partijen en sociale organisaties in de samenleving onvoldoende gemobiliseerd om het voor de kinderen op te nemen. Thuis houden ouders van hun kinderen, maar buiten de context van het gezin zijn het enkel de volwassenen die tellen. Al houden we allemaal van kinderen, de kern van de samenleving weigert in te zien hoe groot de ongelijkheid tussen generaties is.

### Politieke agenda

Het is moeilijk om te bepalen in hoeverre de Grondwet en ECA Brazilië hebben doen beseffen



## De belangrijkste artikelen uit de grondwet voor kinderen en tieners

**Artikel 227** – Het is de plicht van de familie, de samenleving en de staat om te garanderen dat kinderen en tieners, zonder uitzondering, recht hebben op leven, gezondheid, voeding, onderwijs, vrije tijd, beroepsopleiding, cultuur, waardigheid, respect, vrijheid en een familie- en gezinsleven. Ze moeten beschermd worden tegen elke vorm van verwaarlozing, discriminatie, uitbuiting, geweld, wreedheid en verdrukking.

§ 1. De Staat dient in een brede gezondheidszorg te voorzien voor kinderen en tieners volgens onderstaande principes:

I – de toewijzing van een deel van de overheidsfinanciering aan ondersteuning van moeders en kinderen;

II – de ontwikkeling van preventieprogramma's en aangepaste zorg voor kinderen met fysieke, sensorische of mentale beperkingen;

§ 3. Het recht op bijzondere bescherming houdt in:

I – een minimumleeftijd van 16 jaar om te mogen werken;

II – de garantie op sociale zekerheid en werknemersrechten;

III – de garantie op toegang tot onderwijs voor werkende tieners;

IV – de garantie op correcte en volledige informatie bij beschuldiging van inbreuk; een rechtvaardig proces en verdediging door een erkende beroepspleiter, volgens de bepalingen van de beschermingswetgeving;

V – instemming met de principes van een snel proces, met respect voor de bijzondere voorwaarden van kracht voor een persoon in ontwikkeling alvorens andere maatregelen diens vrijheid zouden beperken;

VI – de publieke gezagsdragers moeten de opvang van wezen of verlaten kinderen en tieners stimuleren door een vorm van voogdij, waardoor ze wettelijke bijstand, financiële ondersteuning en subsidies bieden volgens de wettelijke bepalingen;

VII – preventieprogramma's en aangepaste zorg voor kinderen en tieners met een medicijn- of drugverslaving;

§4. De wet zal elke vorm van misbruik, geweld en seksuele uitbuiting van kinderen en tieners, streng straffen.

§5. Adoptie gebeurt onder toezicht van publieke gezagsdragers en volgens wettelijke bepalingen, die het inspraakrecht van andere onderdanen vastleggen.

§6. Kinderen hebben dezelfde rechten en kwalificaties, of ze nu geboren worden uit een huwelijk of worden geadopteerd. Elke vorm van discriminatie op basis van geboorte is verboden.

§7. Bij het bepalen van de rechten van kinderen en tieners worden de bepalingen van artikel 204 in acht genomen.

**Art. 228** – Minderjarigen jonger dan 18 jaar kunnen niet strafrechtelijk vervolgd worden; zij vallen onder een aangepaste wetgeving.

**Art. 229** – Ouders moeten hun minderjarige kinderen ondersteunen, grootbrengen en opvoeden. Volwassen kinderen moeten hun ouders op bejaarde leeftijd beschermen en helpen in nood of bij ziekte.

hoe het met de (arme) kinderen gesteld is. De pejoratieve term *minor* (minderjarige) waar men vroeger enkel de armsten mee aanduidde, is in onbruik geraakt. Het thema kinder- en tienerrechten krijgt ook beduidend meer aandacht en wordt via populaire kanalen verspreid. Maar toch blijft de politieke agenda voor kinderen vooral gefocust op 'afwijkende' zaken zoals druggebruik, alcoholisme en tienerzwangerschappen. Hoewel het relevante thema's zijn, treffen ze maar een beperkt deel van de bevolking. Daarop

blijven hameren wijst op een erg moraliserende en controlerende vorm van bestuur.

Misschien is de impact van de grondwet zo beperkt, omdat de kinderrechten er nogal ingewikkeld in staan beschreven. De eensgezindheid over de inhoud van die rechten is formeel, maar niet oprecht. De organisaties die kinderrechten promoten, doen dat bovendien om erg verschillende redenen. Zo voert de kindbeweging van de katholieke kerk ook uitgebreid campagne tegen het legaliseren van abortus.

Kinderen zijn in Brazilië zelden het voorwerp van politieke debatten. De nadruk blijft al te vaak liggen op preventie en risicobeheersing, terwijl kinderen net zo goed een sociale rol vervullen en evenwaardige rechten hebben.

*Fúlvia Rosemberg coördineert het Centre for the Study of Gender, Race and Age aan de Katholieke Universiteit van São Paulo. Ze werkt ook als researcher voor de Carlos Chagas Foundation.*