

## Einführung

---

Mit einer Jahresproduktion von rund 35 Mio. Tonnen Rohmilch zählte Brasilien im Jahr 2018 zu den größten Milchproduzenten der Welt und belegte hinter Indien, den USA und Pakistan und zum Teil weit vor traditionellen europäischen Milchländern wie Deutschland, der Schweiz oder den Niederlanden einen stolzen vierten Platz. Zugleich gilt der arbeitsintensive Milchsektor mit seinen mehr als vier Mio. Beschäftigten – darunter ca. 1,3 Mio. überwiegend kleinbetriebliche Milchproduzenten – und einem Rinderbestand von etwa 22 Mio. Tieren als der mit Abstand größte Arbeitgeber des Landes und eine wichtige Säule des brasilianischen Agrarsektors.<sup>1</sup> Ebenso bemerkenswert sind aber auch die Zahlen zum Milchkonsum. Zwar weisen Experten und Lobbyvertreter regelmäßig darauf hin, dass der Verbrauch von Derivatprodukten wie Käse und Joghurt deutlich unter dem Konsumniveau traditioneller Milchländer und angeblich auch unter internationalen Verbrauchsempfehlungen läge.<sup>2</sup> Außerdem seien im Angesicht von anhaltenden Produktivitätsproblemen, steigenden Milchimporten und einer weiter wachsenden Bevölkerung enorme Anstrengungen der brasilianischen Milchwirtschaft nötig, um die landesweite Nachfrage auch künftig zu bedienen. Ungeachtet aller Einschränkungen ist jedoch festzuhalten, dass das Land mit einem Trinkmilchkonsum von ca. 57 Litern pro Kopf und Jahr und einem Tagesverbrauch an Milchprodukten von durchschnittlich 480 g zweifellos den Anschluss an die „Milchkulturen“ des globalen Nordens gefunden hat. In anderen Worten: Kuhmilch und

1 2018 erreichte die Jahresproduktion in Indien 186, in den USA 98 und in Pakistan 45 Mio. Tonnen Rohmilch. Knapp hinter Brasilien folgten auf den Plätzen fünf und sechs die Bundesrepublik Deutschland mit 33 Mio. Tonnen und die Volksrepublik China mit 31 Mio. Tonnen. Vgl. FAO, Dairy Market Review, S. 8, R. Zoccal, Alguns números do leite, dies., A força do agro sowie D. Vilela et al., A evolução do leite, S. 16.

2 Kennya Siqueira betont, dass – anders als von Lobbyvertretern oft behauptet – weder von FAO noch WHO quantitative Empfehlungen zum Milchkonsum vorlägen. In einem 2006 von der brasilianischen Bundesregierung publizierten Ernährungsratgeber wird hingegen mit Blick auf den Kalziumbedarf zum täglichen Verzehr von „3 Portionen an Milch und Milchprodukten“ von jeweils 200 g geraten. Auf ein Jahr gerechnet ergäbe sich daraus ein Pro-Kopf-Verbrauch von 220 kg. In der überarbeiteten Neuauflage des Ernährungsratgebers von 2014 verzichtete man dagegen auf Mengeneempfehlungen. Vgl. Ministério da Saúde, Guia alimentar (2006), S. 67, S. 111 und S. 189, Ministério da Saúde, Guia alimentar (2014), S. 79 f. sowie K. Siqueira, O mercado consumidor, S. 7 f.

ihre Derivate dürfen heutzutage auch im portugiesischsprachigen Amerika getrost als Grundnahrungsmittel angesehen werden.<sup>3</sup>

Bei näherer Betrachtung ist die Alltäglichkeit von Milchprodukten auf dem Speiseplan brasilianischer Haushalte allerdings alles andere als eine Selbstverständlichkeit. Ein Grund hierfür ist die weit verbreitete Milchzuckerunverträglichkeit in der brasilianischen Bevölkerung, die allerdings je nach Landesteil und ethnischer Zusammensetzung stark variiert. So berichtete etwa schon der US-amerikanische Anthropologe Marvin Harris (1927–2001), wie er 1962 bei einem Aufenthalt im Nordosten Brasiliens gleichsam zum Augenzeugen einer wahren Unverträglichkeitsepidemie wurde. Hintergrund des Phänomens war das von US-Präsident John F. Kennedy (1917–1963) im Zeichen der „Allianz für den Fortschritt“ zu dieser Zeit massiv ausgeweitete *Food for Peace*-Programm, unter dessen Ägide große Mengen an US-amerikanischem Milchpulver verteilt wurden. Besonders ärmere, zumeist mestizisch geprägte Bevölkerungsgruppen sollten auf diese Weise offenbar erstmals mit größeren Mengen an Trinkmilch in Berührung kommen. Anstelle von Dankbarkeitsbekundungen gegenüber dem großen Nachbarn im Norden bestand das Echo jedoch in weit verbreiteten Klagen über Magen-Darmbeschwerden, die von den Verantwortlichen zunächst auf den fehlerhaften Umgang mit den Milchkonserven geschoben wurden. Als wenig später aber auch in den USA staatliche Milchpulverprogramme bei bedürftigen afro-amerikanischen und indigenen Familien ähnliche Reaktionen hervorriefen, begab sich 1965 schließlich ein Ärzteteam der Johns-Hopkins-Universität auf Spurensuche. Dabei entdeckte man, wie Harris weiter berichtet, nicht nur die physiologische Ursache der Symptomatik, sondern letztlich auch den bedeutenden Tatbestand, dass die Milchzuckerunverträglichkeit im Erwachsenenalter weltweit nicht etwa eine Ausnahme, sondern die Regel darstellt.<sup>4</sup>

Belastbare Daten über die Verbreitung der Laktoseintoleranz in den verschiedenen Teilen der bekanntlich stark von ethnischen Mischungen zwischen Indigenen, Schwarzen und Europäern geprägten brasilianischen Bevölkerung stehen indessen erst seit jüngerer Zeit zur Verfügung. Mehrere auf der Basis von Gentests durchgeführte Unter-

3 Vgl. hierzu R. Zoccal, Leite no copo und K. Siqueira, O mercado consumidor, S. 7 f. Nach Angaben des *Canadian Dairy Information Centre* lag der Pro-Kopf-Verbrauch von Trinkmilch im Jahr 2017 in Kanada bei 66,4 L, in den USA bei 65,2 L und in den Ländern der Europäischen Union (28) bei durchschnittlich 58,9 L. Vgl. <http://www.dairyinfo.gc.ca>.

4 Vgl. M. Harris, Good to Eat, S. 131–133. Schätzungsweise bis zu 75 Prozent der Weltbevölkerung ist im Erwachsenenalter nicht in der Lage, Milchzucker (Laktose) zu verstoffwechseln, da die Produktion des hierzu erforderlichen Enzyms, der Laktase, mit dem Ende des Säuglingsalters normalerweise stark rückläufig ist. Völker, die sich früh der Viehzucht widmeten und so auch regelmäßig tierische Milch konsumierten, weisen dagegen einen ungleich höheren Anteil an laktasepersistenten Individuen auf. Verantwortlich für eine auch im Erwachsenenalter anhaltende Laktaseproduktion ist eine vererbte Genmutation, die etwa in Nord- und Mitteleuropa, aber auch in bestimmten Teilen Afrikas besonders häufig auftritt. Vgl. hierzu F. Höffeler, Geschichte und Evolution, S. 378–386.

suchungen aus verschiedenen Landesteilen belegen, dass in jenen Bevölkerungsteilen, die vorwiegend von europäischen Einwanderern abstammen, die für die Laktasepersistenz verantwortliche Genmutation signifikant häufiger auftritt (43,4–55,5 %) als in ethnisch gemischten Vergleichsgruppen (31–43,1 %). Die höchste Verbreitung der Mutation wurde mit 88,1 % in Testpersonen einer Mennonitengemeinde in Curitiba festgestellt, während unter rein schwarzen Probanden die Laktasepersistenz auf Werte zwischen 20 und 32 % absinkt und Testpersonen japanischer Abstammung sogar eine 100%ige Laktoseintoleranz aufwiesen.<sup>5</sup> Für die Mitte der 1990er Jahre schätzte der vom Bundesgesundheitsministerium 2006 publizierte Ernährungsratgeber die Zahl der Laktoseintoleranten in Brasilien daher auf bis zu 37 Mio., von denen rund 10 Mio. eine schwere Form der Milchzuckerunverträglichkeit aufwiesen. Und eine im Jahr 2016 vom Meinungsforschungsinstitut *Datafolha* im ganzen Land durchgeführte Umfrage kam zu dem Ergebnis, dass rund 35 % der erwachsenen Bevölkerung – d. h. sogar bis zu 53 Mio. Personen – nach dem Verzehr von Trinkmilch und anderen Milchprodukten unter Verdauungsbeschwerden leiden.<sup>6</sup> Durchaus folgerichtig erscheint daher, dass seit 2016 eine gesetzliche Kennzeichnungspflicht für laktosehaltige Nahrungsmittel besteht.<sup>7</sup>

Bemerkenswert ist der Aufstieg der Kuhmilch zum Grundnahrungsmittel im heutigen Brasilien aber auch im Lichte ihrer jüngeren Produktgeschichte, die den Gegenstand dieses Buches bildet. Die historische Transformation von einem Naturprodukt zu einem industriellen Massennahrungsmittel stellt sich gerade im Falle der Milch als ein besonders komplexer, von sehr unterschiedlichen Faktoren beeinflusster Prozess dar, der zudem in jedem Land spezifische Merkmale aufwies. Ursache für diese Komplexität ist jene zweifellos außergewöhnliche Kombination aus stofflichen Eigenschaften und kulturellen bzw. wissenschaftlichen Zuschreibungen, die der Milch spätestens seit Anbruch der westlichen Moderne eine Sonderstellung unter allen Nahrungsmitteln zuwies. Schon mit den Anfängen der modernen Lebensmittelchemie zu Beginn des 19. Jahrhunderts rückte Kuhmilch demnach als das „vollkommenste“ Nahrungsmittel in den Blick, da sie alle zu dieser Zeit bekannten Nährstoffe in idealer Kombination zu enthalten schien. Und auch alle späteren Erkenntnisfortschritte der Ernährungslehre sollten dieses Urteil nur weiter bekräftigen, wenngleich der regelmäßige Verzehr größerer Milchmengen bis zum Anfang des 20. Jahrhunderts vor allem

5 Zur Untersuchung der Laktoseintoleranz in Brasilien vgl. R. Mattar et al., Frequency of LCT-13910C>T, R. Mattar / D. Mazo, Intolerância à lactose, S. 230–236, D. Friedrich et al., Several Different Lactase, S. 1–8, A. Rangel et al., Lactose intolerance, sowie zusammenfassend S. Boschmann et al., The Frequency.

6 Vgl. Ministério de Saúde, Guia alimentar (2006), S. 72. Der Titel der Umfrage lautete „Conhecimento sobre a intolerância à lactose na população brasileira“, ist auf der Seite des *Instituto Datafolha* allerdings nicht mehr nachzuweisen. Vgl. URL: <http://boaspraticasnet.com.br>.

7 Vgl. Bundesgesetz Nr. 13.305 vom 4. Juli 2016.

empfindlichen Konsumentengruppen wie Säuglingen, Kleinkindern oder Schwangeren anempfohlen war.<sup>8</sup>

Zum Gebot für jedermann wurde das tägliche Milchtrinken hingegen erst unter dem Einfluss der *Newer Knowledge of Nutrition*, der „Neuen Ernährungslehre“, die sich seit Beginn der 1920er Jahre als neues Paradigma etablierte. Maßgeblich war hier die bahnbrechende Entdeckung der Mikronährstoffe, die vor allem den lang gesuchten Schlüssel zum Verständnis der so genannten Mangelkrankheiten lieferte und dabei zugleich auch den Spitzenplatz der Milch in der Nahrungsmittelhierarchie endgültig konsolidierte. Denn auch in puncto Vitamin- und Mineralstoffgehalte, die seither als zentraler Maßstab für den Nährwert galten, schien deren Überlegenheit im Vergleich zu allen anderen Nahrungsmitteln derart überragend, dass man ihr die Fähigkeit zuschrieb, bei regelmäßigem Konsum gleichsam wie ein Universalkorrektiv alle denkbaren Nährstoffdefizite der täglichen Kost auszugleichen und so dauerhaft Gesundheit und körperliches Wohlbefinden zu sichern. Tatkräftig verbreitet wurde diese Botschaft in den Ländern des Nordens nicht nur von Ernährungsforschern und staatlichen Gesundheitsbehörden, sondern auch von einer sich rasch industrialisierenden Milchwirtschaft, die den Trinkmilchkonsum für immer breitere Bevölkerungsschichten erschwinglich machte und die Verbrauchszahlen in wenigen Jahren in ungeahnte Höhen treiben sollte.<sup>9</sup>

Voraussetzung für den endgültigen Durchbruch zum Massenkonsum in den Ländern des Nordens war allerdings die Überwindung einer gravierenden, ebenfalls durch das Zusammenspiel von Wissenschaft und stofflicher Eigenart der Milch erzeugten Vertrauenskrise, die den Ruf des vermeintlichen Spitzennahrungsmittels noch gegen Ende des 19. Jahrhunderts vielerorts aufs Schwerste erschüttert hatte. Denn im Licht der Keimtheorie, die seit den 1880er Jahren das medizinische Wissen revolutionierte, offenbarte sich die empfindliche Flüssigkeit bei unsachgemäßer Behandlung auch als idealer Trägerstoff für Krankheitserreger aller Art. Beinahe über Nacht verwandelte sich der in vielen Großstädten seit Mitte des 19. Jahrhunderts immer stärker wachsende Trinkmilchkonsum auf diese Weise in eine ernste Bedrohung der Volksgesundheit, die ihren gravierendsten Ausdruck in der alarmierend hohen Säuglingssterblichkeit zu finden schien. Die so genannte Milchfrage, d. h. das Problem, die rasch wachsenden Großstädte der Industrieländer des Nordens mit hygienisch sicherer Milch zu versorgen, avancierte so zu einer der großen Hygienefragen der Zeit, die Ärzteschaft, Philanthropen und Öffentlichkeit mobilisierte und den Ruf nach staatlicher Intervention unüberhörbar werden ließ. Bemerkenswert ist zugleich aber auch die enorme Geschwindigkeit, mit der die für die Reputation der weißen Flüssigkeit zunächst

8 Vgl. hierzu D. Valenze, *Milk. A Local and Global History*, S. 235.

9 Zum Urteil der Ernährungswissenschaft über die Milch als Nahrungsmittel vgl. B. Orland, *Milchpropaganda*, S. 920–927, M. DuPuis, *Nature's Perfect Food*, S. 31–66 und D. Valenze, *Milk. A Local and Global History*, S. 238–252.

so verheerend erscheinende Milchfrage in den meisten Ländern des Nordens wieder von der Tagesordnung verschwand. In einer Kombination aus staatlicher Regulierung und massivem Einsatz moderner Technik sollte es vielerorts innerhalb kurzer Zeit gelingen, die gesundheitlichen Risiken des Milchkonsums entscheidend einzuhegen und das fatale Image der Milch als „weißes Gift“ in den Köpfen des Massenpublikums durch das eines heilpendenden Wundertranks zu ersetzen.<sup>10</sup>

Die vorliegende Arbeit ist keineswegs die erste, die sich dem Nahrungsmittel Milch und dessen Wandlungsprozessen im 20. Jahrhundert widmet. Das spezifische Anliegen dieser Studie liegt hingegen darin, die in den klassischen Milchländern des Nordens mittlerweile hinreichend erforschte Transformation der Milch zum modernen Massenkonsumartikel um eine Variante aus dem tropischen Süden zu erweitern. Im portugiesischsprachigen Amerika folgte der Aufstieg der weißen Flüssigkeit zu einem massentauglichen Alltagsprodukt einer gänzlich anderen Chronologie, die ihrerseits den Blick auf viele strukturelle, in den klassischen Milchländern oft stillschweigend als gegeben hingegenommene Umstände freilegt. Zwar sollten die von den Gesundheitswissenschaften seit dem 19. Jahrhundert mit dem Milchtrinken assoziierten Hoffnungen und Sorgen auch unter Brasiliens Ärzten und Ernährungsforschern auf erhebliche Resonanz stoßen. Im Gegensatz zu den Ursprungsländern der modernen Milchkultur blieben Konsum und Versorgung in den großen Städten des Landes jedoch aus einer Vielzahl von Gründen bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hinein ein ernstes gesundheitspolitisches Problem und die neuralgische Milchfrage als vermeintlicher Schlüssel zur Volksgesundheit mithin ungelöst.

Wie die mittlerweile recht umfangreiche internationale Forschung gezeigt hat, finden sich unterschiedliche Zugänge zur Geschichte der Milch in der westlichen Moderne, die von kultur-, konsum- und wissenschaftshistorischen Ansätzen bis hin zur Umweltgeschichte reichen.<sup>11</sup> Den spezifisch brasilianischen Problemkoordinaten entsprechend konzentriert sich die vorliegende Arbeit primär auf die gesundheitspolitische Dimension des Milchkonsums und legt den Fokus dabei in erster Linie auf den Staat als maßgeblichen Akteur. „Milchpolitik“ im Sinne von regulatorischen Eingriffen

10 Zu Milchfrage und Milchreform in Großbritannien und den USA vgl. etwa P. Atkins, *White Poison?*, S. 212–222, J. Wolf, *Don't Kill Your Baby*, S. 42–73, D. Dwork, *War is Good for Babies*, S. 3–90, M. DuPuis, *Nature's Perfect Food*, S. 67–89, D. Valenze, *Milk. A Local and Global History*, S. 210–232 sowie zuletzt K. Smith-Howard, *Pure and Modern Milk*, S. 12–28.

11 Vgl. hierzu H. Teuteberg, *Anfänge des modernen Milchzeitalters*, S. 166–172, K. Vernon, *Milk and Dairy Products*, S. 692–702, F. McKee, *The Popularization of Milk*, S. 123–141, M. DuPuis, *Nature's Perfect Food*, H. Velten, *Milk. A Global History*, P. Atkins, *Liquid Materialities*, D. Valenze, *Milk. A Local and Global History*, K. Smith-Howard, *Pure and Modern Milk* sowie die Sammelbände von P. Lysaght (Hg.), *Milk and Milk Products*, und H. Ottenjann / K.-H. Ziessow (Hg.), *Die Milch. Zur historischen Milchforschung in den Ländern Lateinamerikas* vgl. außerdem E. Ochoa, *Reappraising State Intervention*, S. 73–99, S. Aguilar-Rodríguez, *Nutrition and Modernity*, S. 36–58, S. Brinkmann, *Ernährungspolitik im Estado Novo*, S. 271–295 und J. Buschini, *La comercialización de la leche*, S. 38–66.

der öffentlichen Hand materialisierte sich historisch vor allem in zwei Dimensionen, die sich – ungeachtet differierender Ergebnisse – auch in Brasilien weitgehend synchron zur allgemeinen, d. h. in den Ländern des Nordens beobachteten Entwicklung entfalteten. Während die im späten 19. Jahrhundert aufkommende Milchfrage in erster Linie auf die Produktsicherheit abzielte und die Behörden als Verbraucherschützer und Regulierer von Standards und Qualitäten forderte, hielten die Gebote der modernen Ernährungswissenschaft die öffentliche Hand seit den 1920er Jahren vor allem zu Maßnahmen an, die – ebenfalls aus Gründen der Volksgesundheit – auf eine rasche Steigerung des allgemeinen Konsums abzielten.<sup>12</sup>

Beide Untersuchungsdimensionen eröffnen exemplarische Einblicke in Bereiche sanitärpolitischen und regulatorischen Staatshandelns, die in der bisherigen Forschung zur Geschichte der öffentlichen Gesundheit in Brasilien kaum eine Rolle gespielt haben. Den zeitgenössischen Prioritäten folgend lag der Schwerpunkt seit Ende des 19. Jahrhunderts nämlich in erster Linie auf dem Kampf gegen die berüchtigten tropischen Infektionskrankheiten in Stadt und Land und rückte folglich die Geschichte der Hygiene und der bakteriologischen Forschung sowie die Strategien und Infrastrukturen öffentlicher Gesundheitspolitiken in den Mittelpunkt.<sup>13</sup> Die staatliche Intervention im Bereich der Milchwirtschaft hingegen erwuchs zwar ebenfalls aus einer sozialmedizinischen Motivation. Ihrem Wesen nach ist Milchpolitik jedoch eine Spielart staatlicher Marktintervention, die im Sinne der Ordnungspolitik darauf abzielt, bestimmte außerökonomische Zielsetzungen gegen die Kräfte des Marktes bzw. gegen die Interessen verschiedener wirtschaftlicher Akteure wie Produzenten, Händler oder auch Konsumenten durchzusetzen. Die historische Rekonstruktion von Milchpolitiken beleuchtet somit ausschnittartig das komplexe Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft und versteht sich daher zugleich als ein exemplarischer Beitrag zur Erforschung der Anfänge des brasilianischen Interventionsstaates im 20. Jahrhundert.

12 Neben Werbekampagnen für den Milchkonsum ging es dabei oft auch um gezielte Fördermaßnahmen zur Steigerung der milchwirtschaftlichen Produktion. Vgl. hierzu etwa J. Barona, *The Problem of Nutrition*, S. 39–45 und W. Way, *A New Idea*, S. 153–173.

13 Ein Großteil der Arbeiten zur brasilianischen Medizin- und Gesundheitsgeschichte kreisen einerseits um die großen Stadtformen von Rio de Janeiro und São Paulo zu Beginn des 20. Jahrhunderts sowie andererseits um die daran anschließende Ausweitung der gesundheitspolitischen Agenda auf das brasilianische Hinterland, den so genannten *sertão*. Zur Stadtsanierung von Rio de Janeiro vgl. etwa J. Benchimol, Pereira Passos, S. 204–315, T. Meade, „Civilizing“ Rio, S. 75–101, J. Carvalho, *Os bestializados*, 91–139, N. Stepan, *Beginnings of Brazilian Science*, S. 84–104 und L. Santos, *Estado e saúde pública*, S. 237–250 sowie für São Paulo J. Blount, *A administração da saúde*, S. 40–48, L. Santos, *A reforma sanitária*, S. 371–387, R. Mascarenhas, *História da saúde pública*, S. 433–436 und J. Antunes, São Paulo, S. 15–41. Zur Sanierung des ruralen Hinterlands in den 1920er Jahren vgl. L. Santos, *O pensamento sanitário*, S. 193–209, N. Lima / G. Hochman, *Condenado por la raza*, S. 146–163, D. Borges, „Puffy, Ugly, Slothful and Inert“, S. 250 ff. sowie insbesondere G. Hochman, *A era do saneamento*.

Die Untersuchung staatlichen Handelns im konkreten Feld der Milchpolitik bleibt allerdings unvollständig, solange nicht auch die hiervon betroffenen außerstaatlichen Interessen und Akteure als Bedingungsfaktoren systematisch mit in den Blick genommen werden. Die milchpolitischen Interventionen des Staates entsprachen nicht allein einer unmittelbaren Reaktion auf neu aufgetauchte gesundheitliche Herausforderungen, sondern entstanden in einem komplexen Spannungsfeld oft widerstreitender Interessen und Akteure, die ihrerseits mit unterschiedlichen Machtressourcen und Einflussmöglichkeiten ausgestattet waren und so die Ergebnisse staatlichen Handelns wesentlich mitbestimmten.<sup>14</sup> An erster Stelle steht hier die Frage nach den Verbrauchern und ihrer politischen Wirkungsmacht. Sowohl die Milchfrage seit Ende des 19. Jahrhunderts als auch die Ernährungsfrage der 1930er und 1940er Jahre interessierten auch in Brasilien nicht nur einen kleinen Kreis von Gesundheitsexperten, sondern füllten zu bestimmten Anlässen über Monate hinweg die lokalen Tageszeitungen und mobilisierten so auch größere Teile der aufgeklärten städtischen Öffentlichkeit. Dabei waren es in der Regel allerdings weniger die Konsumenten selbst als vielmehr bestimmte, im Namen des „Gemeinwohls“ sprechende Personen wie Mediziner, Ernährungsexperten oder engagierte Journalisten, die zum Sprachrohr avancierten, Sorgen artikulierten und Druck auf die politisch Verantwortlichen ausübten. Die Rekonstruktion fachspezifischer und öffentlicher Debatten, die sich zu bestimmten Zeitpunkten um die verschiedenen gesundheitlichen Aspekte der Milchfrage drehten, bildet somit eine unabdingbare Voraussetzung, um die Entscheidungen und Ergebnisse staatlicher Milchpolitiken in ihrer gesellschaftspolitischen Bedingtheit beleuchten und bewerten zu können.

Darüber hinaus richtet sich die Betrachtung naturgemäß auf die von der ordnungspolitischen Intervention des Staates betroffene Milchwirtschaft, deren Untersuchung als eigenständiger Akteur im Regulierungsprozess zugleich eine Analyse ihrer inneren Organisation und Entwicklung voraussetzt. Dabei ist anzumerken, dass der milchwirtschaftliche Sektor in Brasilien praktisch bis heute weder in agrarwirtschaftlicher Hinsicht noch mit Blick auf seine gewerbliche Struktur zum Gegenstand nennenswerter wissenschaftlicher Untersuchungen geworden ist; die vorliegende Arbeit betritt also auch in dieser Hinsicht Neuland.<sup>15</sup> Zwei die Entwicklung der Milchwirtschaft betreffende Schlüsselfragen beschäftigten die zeitgenössischen Debatten und erscheinen da-

14 Theoretische Überlegungen zur historischen Untersuchung staatlicher Lebensmittelregulierung finden sich in M. French / J. Phillips, *Cheated not Poisoned?*, S. 1–10 und in D. Smith / J. Phillips, *Food Policy and Regulation*, S. 1–15.

15 Eine bemerkenswerte Ausnahme ist die von dem Milchforscher Almir José Meireles verfasste Geschichte der paulistauer Molkereigenossenschaft. Vgl. A. Meireles, *Leite Paulista*. Des Weiteren zu nennen sind zwei von dem Landwirtschaftsjournalisten João Castanho Dias aufwendig gestaltete Bildbände zur Geschichte der Milch in São Paulo und in Brasilien im Allgemeinen. Ungeachtet ihres Pioniercharakters fehlt diesen Arbeiten jedoch eine kritische Fragestellung, weshalb ihr wissenschaftlicher Ertrag etwa im Hinblick auf die gewerbliche Entwicklung der Milchwirtschaft und

her als geeignete Anhaltspunkte, um die Untersuchung inhaltlich zu strukturieren. So ging es einerseits um das Problem der Industrialisierung der städtischen Versorgungssysteme, von der sich die zeitgenössischen Milchreformer nicht nur wirtschaftliche Effizienz, sondern in erster Linie die Lösung der vielfältigen hygienischen Probleme der Milchversorgung versprachen. Die andere Sorge betraf vor dem Hintergrund einer wachsenden Milchnachfrage das Problem der Produktivitätsentwicklung an den Erzeugungsquellen, was den Blick auf die sozialökonomische Situation in den Erzeugergebieten sowie auf die Notwendigkeit spezifischer landwirtschaftlicher Förderpolitiken lenkte.

In geographischer Hinsicht liegt der Fokus der Untersuchung auf den beiden größten Städten des Landes, São Paulo und Rio de Janeiro. Die Wahl der beiden Nachbarmetropolen im Südosten des Landes ergibt sich zwangsläufig aus ihrer dominanten Stellung im urbanen System Brasiliens sowie aus der Tatsache, dass Milchkonsum und Milchfrage auch im tropischen Amerika in erster Linie als großstädtische Phänomene in Erscheinung traten. Eine fruchtbare institutionengeschichtliche Vergleichsdimension ergibt sich zudem aus der unterschiedlichen politischen Verfasstheit beider urbaner Zentren sowie aus dem historischen Spannungsverhältnis, das bis heute zwischen diesen besteht. So bildete Rio de Janeiro als traditionelles politisches Zentrum und Bundeshauptstadt (bis 1960) den zentralen Echoraum aller entwicklungspolitischen Ambitionen der brasilianischen Bundesregierung, während São Paulo die repräsentative Kapitale des in wirtschaftlicher Hinsicht mit Abstand erfolgreichsten Gliedstaates darstellt, der sich nicht zuletzt in Sachen öffentlicher Gesundheit seit Ende des 19. Jahrhunderts anschickte, eine nationale Führungsrolle zu übernehmen.<sup>16</sup>

In zeitlicher Hinsicht spannt die Studie den Bogen von den Ursprüngen der Milchfrage im späten 19. Jahrhundert bis zur politischen Zäsur von 1964 und umfasst damit drei mit Blick auf die Entwicklung des brasilianischen Interventionsstaates ebenso entscheidende wie unterschiedliche Perioden. Während sich die föderale Erste Republik (1889–1930) im Hinblick auf den Zuschnitt der Staatsgewalt auf dem Boden des klassischen *Laissez faire*-Liberalismus bewegte, standen die Vargas-Ära (1930–1945) und die so genannte „Neue“ Republik (1945–1964) im Zeichen eines neuen nationalen Entwicklungsmodells, das dem Staat eine zentrale Rolle bei der Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft zuwies und dementsprechend in vielen Bereichen mit einem massiven Ausbau des staatlichen Interventionismus einherging.<sup>17</sup> Welche konkreten Folgen aber ergaben sich aus den ideologischen Umbrüchen der nationalen Politik

die gesundheitspolitischen Aspekte des Milchkonsums begrenzt bleibt. Vgl. J. Dias, *O leite na Paulicéia*, und ders., *500 Years of Milk*.

16 Zur sozialen Konstruktion der paulistaner Regionalidentität vgl. grundlegend B. Weinstein, *The Color of Modernity*.

17 Zur „Revolution von 1930“ und deren Bedeutung als entwicklungspolitischer Paradigmenwechsel vgl. grundlegend B. Fausto, *A revolução de 1930*, L. Bethell, *Politics in Brazil*, 3–86, R. Levine, *Pai dos pobres?*, S. 31–111 sowie J. Hentschke, *Estado Novo*, S. 239–263.



hinsichtlich der Bewältigung der Milchfrage in der Hauptstadt und in São Paulo? Wie wurde das milchpolitische Engagement der öffentlichen Hand zudem von den lokalen Bedingungen in beiden Städten bestimmt?

Struktur und Gliederung der Arbeit orientieren sich grundsätzlich an der Chronologie der politischen Geschichte, die allerdings einerseits durch die geographische Vergleichsperspektive zwischen den zwei genannten Städten, andererseits durch die getrennte Behandlung der beiden oben skizzierten Untersuchungsdimensionen staatlicher Milchpolitik durchbrochen wird. Kapitel 1 bietet eine allgemeine Einführung, die den Spuren der Milch in der brasilianischen Agrar- und Ernährungsgeschichte bis zum Aufkommen der Milchfrage gegen Ende des 19. Jahrhunderts nachspürt. Die beiden folgenden Kapitel 2 und 3 untersuchen nach den beiden Städten geordnet den langen Kampf der Behörden um eine hygienisch sichere Milchversorgung und spannen den Bogen dabei vom späten 19. Jahrhundert bis zum Ende der 1930er Jahre. Die anschließenden Kapitel 4 und 5 problematisieren die Milchfrage hingegen in ihrer versorgungspolitischen Dimension und richten den Blick einerseits auf die ernährungspolitische Debatte und die strukturellen Probleme von Konsum und Produktion sowie andererseits auf die von der Vargas-Ära (1930–1945) ausgehenden landwirtschafts- und ernährungspolitischen Impulse für die Entwicklung der Milchwirtschaft. Kapitel 6 untersucht die Milchfrage unter den entwicklungspolitischen Prämissen der brasilianischen Nachkriegszeit, während Kapitel 7 mit einem knappen Ausblick auf die jüngste Geschichte der Milch als Nahrungsmittel die Perspektive bis in die Gegenwart hinein weiterführt.

Einen gesonderten Hinweis verdient die prekäre Überlieferungssituation zur Thematik, die die Quellen- und Informationsbeschaffung zu einer langwierigen, bisweilen geradezu archäologischen Scherbensuche machte und viele weiterführende Fragen unbeantwortet ließ. Besonders unbefriedigend stellt sich die Quellenlage ausgerechnet für die verschiedenen Ebenen staatlicher Verwaltungspraxis dar. Angesichts des beinahe vollständigen Fehlens von Archivalien, die die Implementierung von Gesetzen bzw. das konkrete milchpolitische Handeln des Staates auf kommunaler, einzelstaatlicher oder bundesstaatlicher Ebene dokumentieren<sup>18</sup>, beschränkt sich der Korpus an offiziellen Quellen im Wesentlichen auf publiziertes Material. Dabei handelt es sich in erster Linie um die für die Milchwirtschaft relevante Gesetzgebung auf städtischer, regionaler und nationaler Ebene, die im Verlauf des Betrachtungszeitraumes einen beachtlichen Umfang annahm.<sup>19</sup> Systematisch ausgewertet wurden zudem relevante

18 Dieser Schluss gilt sowohl für die Stadtarchive von Rio de Janeiro und São Paulo, das *Arquivo Geral da Cidade* und das *Arquivo Histórico de São Paulo*, als auch für das Staatsarchiv von São Paulo (*Arquivo Público do Estado de São Paulo*) und das brasilianische Bundesarchiv (*Arquivo Nacional*) in Rio de Janeiro.

19 Auf Bundesebene, im Falle São Paulos aber auch auf einzelstaatlicher und kommunaler Ebene steht die historische Gesetzgebung bereits als digitale Ressource im Internet zur Verfügung. Vgl.

Rechenschaftsberichte der verschiedenen Verwaltungsebenen, von den Bürgermeistern über die Staatsregierungen bis hin zu den Bundesministerien<sup>20</sup>, während für die Rekonstruktion politischer Entscheidungsprozesse punktuell auch die Sitzungsprotokolle der gesetzgebenden Organe – Stadträte und Regionalparlamente – herangezogen wurden. Entscheidend ergänzt wurde dieses für die Erkenntnisziele der Arbeit unzureichende Material durch die systematische Einbeziehung zeitgenössischer Fachliteratur aus der Feder von Mediziner\*innen, Ernährungsforscher\*innen und Milchwirtschaftsexperten sowie durch die Berichterstattung der Tagespresse. Dabei ist festzustellen, dass sich Qualität und Umfang der Informationen zur Milchfrage im Zuge der disziplinären Ausdifferenzierung der Gesundheits- und Agrarwissenschaften sowie der damit einhergehenden Proliferation von Fachzeitschriften besonders seit den 1920er Jahren sukzessive verdichtet. Weitaus schlechter dokumentiert durch diese Art der Literatur sind hingegen die ersten Dekaden des Untersuchungszeitraums, für die deshalb der Rückgriff auf Tageszeitungen zentrale Bedeutung gewann. Zugleich ist allerdings anzumerken, dass gerade der Zeitungsrecherche als alternativer Informationsquelle aufgrund des mehr als sieben Jahrzehnte umfassenden Zeitrahmens dieser Studie sowie der Vielfalt der entsprechenden Medien enge Grenzen gesetzt waren.

Festzuhalten ist abschließend, dass das in dieser Arbeit verwendete statistische Material zu Viehbeständen, Produktion und Konsum von Milchprodukten wohl aufgrund der methodischen Unzulänglichkeiten zeitgenössischer Datenerhebung nicht selten widersprüchlich ist und daher generell unter Vorbehalt steht. Fehler und Ungenauigkeiten in Darstellung und Schlussfolgerungen sind trotz aller aufgebotenen Sorgfalt somit kaum auszuschließen. Die Verantwortung hierfür liegt naturgemäß beim Autor. Ungeachtet aller Makel ist im Ergebnis aber festzustellen, dass die exemplarische Untersuchung brasilianischer Milchpolitiken ein lohnendes Forschungsfeld erschließt, das nicht nur das Verständnis für die Entwicklungen und Umbrüche staatlicher Gesundheitspolitiken während der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts erweitert, sondern auch bisher unbekannte Einblicke in die Gewerbe- und Sozialgeschichte der Milchwirtschaft, den Strukturwandel des städtischen Frischmilchhandels sowie in die Konsumrealitäten der urbanen Bevölkerungen gewährt.

hierzu: <https://legislacao.planalto.gov.br/> sowie für den Staat São Paulo: <https://www.al.sp.gov.br/> und die Stadt São Paulo: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>.

<sup>20</sup> Eine wertvolle Ressource ist in diesem Zusammenhang der vom *Center for Research Libraries* der Universität von Chicago digital bereit gestellte Quellenbestand *Brazilian Government Documents*, der alle verfügbaren Jahresrechenschaftsberichte der obersten Verwaltungsebenen des brasilianischen Staates seit der Unabhängigkeit umfasst. Vgl. hierzu URL: <https://www.crl.edu/>.