



Análise do Advocacy e dos Grupos de Pressão na Produção da Portaria 1.419/2024

Analysis of Advocacy and Pressure Groups in the Formulation of Ordinance No. 1,419/2024

Igor Henrique Ribeiro Galindo Medeiros

Resumo: O presente trabalho tem por fim investigar a origem, na sociedade civil e nos movimentos sindicais, das correntes de pressão, lobby e “advocacy” que levaram à publicação da Portaria 1.419/2024, do Ministério do Trabalho e Emprego, notável pelo papel marcante de organizações como ONGs na militância que nela resultou, em vez da predominância usual exclusivamente das lideranças sindicais. Busca-se, aqui, identificar o que, na portaria, cabe a cada um desses polos.

Palavras-chave: advocacy; direito do trabalho; Portaria 1.419/2024; saúde mental.

Abstract: This study aims to investigate the origins, within civil society and trade union movements, of the pressure, lobbying, and advocacy efforts that led to the issuance of Ordinance No. 1.419/2024 by the Ministry of Labor and Employment. A distinctive feature of this process was the prominent role of organizations such as NGOs in the activism that culminated in the ordinance, rather than the usual predominance of trade union leaders alone. The study seeks to identify the contributions of each of these groups to the ordinance's provisions.

Keywords: advocacy; labor law; Ordinance No. 1,419/2024; mental health.

INTRODUÇÃO

A elaboração de normas e políticas públicas no campo trabalhista raramente é fruto de decisões técnicas neutras ou exclusivamente administrativas. Por trás de cada mudança normativa, há disputas, articulações e influências exercidas por diversos atores sociais organizados que buscam moldar o conteúdo da legislação conforme seus interesses e valores (Ribeiro, 2024). Esse processo de incidência política, conhecido como advocacy, também ocorreu na formulação da Portaria nº 1.419/2024 do Ministério do Trabalho e Emprego, publicada em agosto de 2024. A portaria, que modifica a Norma Regulamentadora nº 1 para incluir a proteção à saúde psicossocial dos trabalhadores, simboliza não apenas um avanço jurídico, mas também o resultado de um intenso embate entre grupos com visões distintas sobre o papel do Estado na regulação das condições laborais (Brasil, 2024). Neste contexto, sindicatos, organizações da sociedade civil, pesquisadores, conselhos profissionais e setores empresariais atuaram na tentativa de influenciar os rumos da normativa. Este estudo analisa como diferentes formas de advocacy e pressão institucional contribuíram para a gênese da portaria, revelando a complexidade e a pluralidade dos interesses que moldam o direito do trabalho contemporâneo.

DESENVOLVIMENTO

A Portaria 1.419/2024 do Ministério do Trabalho e Emprego, publicada em 27 de agosto de 2024, será, ao que tudo indica, um marco na defesa da saúde dos trabalhadores, alterando a Norma Reguladora 1 do mesmo ministério para incluir, pela primeira vez, preceitos de proteção à saúde psicossocial dos empregados (Brasil, 2024).

Malgrado se tratar de uma portaria, portanto alheia ao processo legislativo ordinário, onde se identificam claramente grupos de interesse, pressão e “lobby” (também chamado de “advocacy”), a portaria não consistiu em mero expediente administrativo e burocrático, mas foi o resultado de longas lutas e tendências profundas no mundo das relações de trabalho, da militância sindical e de ONGs de defesa da saúde mental e psíquica da população em geral. O presente estudo busca analisar e expor esta luta, seus meios, personagens e resultados.

Durante décadas, a saúde mental foi tratada como uma questão de foro íntimo, restrita ao ambiente familiar, médico ou psicanalítico, após o desenvolvimento da ciência no início do século XX. A confiança na organização social e econômica presente para preservar a estabilidade psíquica da população em geral impediu, durante muito tempo, que a saúde mental e psíquica fosse objeto de debate e proteção legislativa ou normativa.

A Lei e o Estado consideravam que a proteção do trabalho consistia tão somente nos aspectos materiais de sua vida e, igualmente, nos aspectos materiais de sua saúde, abrangendo, portanto, a proteção contra riscos físicos, de insalubridade, contra a jornada exaustiva e mesmo a ergonomia do trabalho, mantendo-se, porém, inteiramente silentes acerca da saúde psicológica dos trabalhadores.

Havia, porém, proteção a nível indenizatório e previdenciário. Do início ao fim da década de 2010, os casos de afastamento do trabalho por transtornos mentais aumentaram em 40%, mas mesmo o reconhecimento de tais casos era prejudicado pelo miúdo arcabouço normativo.

A Reforma Trabalhista de 2017 prejudicou ainda mais o quadro da saúde mental do trabalho brasileiro, com a precarização, a maior elasticidade dos turnos de trabalho, a terceirização e o aumento da informalidade.

Nas últimas décadas, porém, a nível mundial, tal quadro tem sido finalmente mudado, e a saúde mental, genericamente, a nível populacional e, especificamente, a nível laboral, passa enfim a ser reconhecida como problema coletivo, por organizações internacionais como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), bem como a ser incluída em acordos, planos de metas e agendas das Nações Unidas. Nesse contexto, a publicação da portaria contribui para a inserção do Brasil no rol de países que reconhecem a saúde mental como parte indissociável da dignidade da pessoa humana e das condições de trabalho.

Importante catalisador desta mudança, especialmente no Brasil, foi a pandemia de Covid-19, que escancarou a precaridade psicoemocional do mercado

de trabalho brasileiro, quando, ao quadro já grave, somou-se o isolamento sanitário, multiplicando casos de depressão, ansiedade etc. Apesar disso, medidas para reduzir o sofrimento psíquico laboral só passaram a ser tomadas no mesmo ano de 2024, após uma infinidade de exemplos chocantes para o público, como suicídios em call centers e escritórios, relatos e gravações de crises de pânico e queixumes (Gomes, 2015).

As fontes de sofrimento e distúrbios psíquicos são das mais variadas, desde turnos extensíssimos, passando por exigências de metas impraticáveis, até o assédio moral ou mesmo sexual.

A isto sucederam-se estudos acadêmicos acerca da saúde mental laboral, motivando audiências públicas legislativas, às quais se somou a atuação do Ministério Público do Trabalho.

Notável foi a atuação do Fórum Sindical de Saúde do Trabalhador e da Rede de Ativistas em Saúde Mental e Trabalho, da Fiocruz. Também as centrais sindicais promoveram um ciclo de seminários sobre saúde mental, de 2018 a 2022, junto do DIEESE e da Fundacentro, lançando atenção sobre o assunto, demonstrando o interesse dos grupos afetados e elaborando propostas para enfrentar a situação da saúde mental laboral no Brasil.

Internacionalmente, em 2022, a OMS incluiu na Classificação Internacional de Doenças (CID) o burnout, a exaustão psicofísica constante devido ao trabalho repetitivo, gerador de tensão ou enervante. Partida de um organismo internacional, esta ação também fortaleceu a luta em defesa do bem-estar psíquico no mercado de trabalho brasileiro.

A atenção internacional ao assunto também levou à pressão do mercado internacional para que grandes empresas brasileiras se adaptassem aos padrões de “ESG” (Environmental, Social and Governance), mais conforme aos praticados na América do Norte e na Europa, onde há mais tempo a saúde mental dos empregados era critério relevante na avaliação da governança corporativa.

No mesmo período, o Conselho Nacional de Saúde aprovou uma recomendação para que o Ministério do Trabalho atualizasse suas diretrizes normativas considerando os determinantes psicossociais da saúde.

Em 2022, o MTE criou um grupo de estudos interno sobre “saúde mental e trabalho”, com a participação de representantes do SUS, do MPT, da Fundacentro e de organizações da sociedade civil. Os relatórios desse grupo técnico formaram a base inicial para a estruturação do que viria a se tornar a Portaria nº 1.419/2024.

O movimento sindical desempenhou papel essencial na formulação, defesa e consolidação das propostas que levariam à Portaria nº 1.419/2024. Entidades como a CUT, a Força Sindical, a UGT, a CTB e a Nova Central mobilizaram milhares de trabalhadores por meio de campanhas de conscientização, oficinas regionais e audiências públicas. As secretarias de saúde do trabalhador dessas centrais foram responsáveis pela coleta de centenas de relatos de adoecimento, que embasaram relatórios técnicos encaminhados ao Ministério do Trabalho.

Madalena Margarida da Silva, da CUT, destacou-se grandemente em sua luta e militância, especialmente midiática, de divulgação e conscientização da importância da questão da saúde mental e das condições psicossociais degradantes no ambiente de trabalho como violência institucional.

Cleonice Caetano, da UGT, também teve papel importante na divulgação do sofrimento dos trabalhadores da educação e da saúde, em ambos os setores sujeitos a condições desgastantes, por fatores de controle difíceis, apesar do caráter particular de cada um (UGT, 2023).

Cleonice foi participante ativa das Conferências Nacionais de Saúde Mental Domingos Sávio (UGT, 2023). A conferência já teve importante papel na atuação do Ministério da Saúde em defesa da saúde mental no sistema de saúde, com as resoluções nº 715 de 20 de julho de 2023 e nº 719 de 17 de agosto de 2023. Aos poucos, porém, o foco da conferência passou a ser mais e mais a saúde psicológica no ambiente laboral, e

Também os sindicatos de bancários e funcionários públicos há vários anos estavam direta ou indiretamente envolvidos na luta pela saúde mental. Notável, nesse sentido, é a pequenez das mudanças da Reforma Trabalhista nas disposições da CLT concernentes aos bancários, expirada a validade da medida provisória da reforma, demonstrando a coesão da classe e a solidez de sua representação sindical.

O principal objeto da reforma, no setor bancário, era o turno reduzido, de 6 horas, a que os trabalhadores têm direito, que se manteve virtualmente inalterado. Ora, a extensão dos turnos de trabalho é uma das principais causas do desequilíbrio psicoemocional dos empregados, e em outros setores mais ainda do que no bancário, como nos supracitados de saúde e educação, onde o desgaste gerado pelo tratamento com os pacientes e alunos deve ser compensado em outros aspectos do trabalho.

O Sindicato dos Bancários de São Paulo elaborou um dossiê sobre assédio organizacional e metas abusivas, encaminhado ao MPT e ao Ministério do Trabalho.

O SINTECT-SP (sindicato de trabalhadores dos Correios) apresentou dados sobre o aumento de afastamentos por transtornos mentais e organizou atos simbólicos em frente às unidades centrais da empresa, chamando a atenção para a pressão exercida por sistemas de controle digital de produtividade.

A Fundacentro reuniu queixas, sugestões e depoimentos de sindicatos das mais diversas categorias, analisados juntamente com o MTE, muitos dos quais foram incluídos na redação final da Portaria.

Notável, porém, na elaboração da portaria, diferentemente da maioria das lutas trabalhistas brasileiras, é a participação central e vigorosamente ativa de entidades da sociedade civil pouco ligadas à atuação sindical, como ONGS.

A Rede Margarida, de psicólogos, psiquiatras e ativistas dos direitos humanos, realizou, a partir de 2021, uma série de eventos sobre saúde mental e psicológica no meio laboral brasileiro, especialmente o ciclo, em parceria com a UniCamp, de nome “Sofrimento e Silêncio nas Relações de Trabalho”.

O Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas (CREPOP), do Conselho Federal de Psicologia, elaborou documentos de orientação para a atuação de psicólogos em contextos laborais. Além disso, promoveu campanhas nacionais como “Saúde Mental se Constrói com Direitos”, defendendo a responsabilidade institucional na prevenção do sofrimento psíquico. O CFP participou de audiências públicas e encaminhou ao MTE uma proposta de diretrizes técnicas (Gomes, 2017).

O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e a Associação Brasileira de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (ABRASTT), por sua vez, promoveram fóruns reivindicando que a saúde mental fosse compreendida como uma expressão da questão social, não apenas como um fenômeno clínico individual, mas de escopo coletivo, pertinente à sociedade em geral, sem estar limitada até mesmo pelo ambiente e pelo debate trabalhista. Essa abordagem ajudou a deslocar o foco da culpabilização do indivíduo, ou de indivíduos específicos, para a responsabilização das estruturas organizacionais do trabalho.

A ONG Instituto Trabalho Digno teve papel destacado promovendo formações em sindicatos e escolas técnicas, construindo pareceres jurídicos, acompanhando casos emblemáticos de assédio organizacional e mobilizando trabalhadores para as consultas públicas abertas pelo governo. Também articulou com parlamentares e representantes do Ministério Público do Trabalho para incluir a saúde mental em projetos legislativos, aos quais a portaria, afinal, adiantou-se ou “vingou”.

O Movimento Mente em Foco, destinado à promoção de metas e agendas da ONU, foi promotor entre empresas e empresários de uma série de práticas corporativas de preservação da saúde mental dos trabalhadores. É de autoria do movimento uma série de manuais que circularam em setores de recursos humanos, chamando a atenção para a importância da boa condição psicofísica dos empregados para os próprios padrões no meio empresarial.

DISCUSSÃO

O grupo de trabalho designado para conduzir a redação técnica da norma foi instituído em meados de 2023, com representantes da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), da Fundacentro, da Secretaria de Saúde do Trabalhador, do Ministério da Saúde e de assessorias jurídicas do próprio ministério. Além disso, foram convidados observadores de entidades da sociedade civil, representantes de centrais sindicais e técnicos indicados por conselhos profissionais. Esse arranjo visava garantir pluralidade e transparência, mas também gerou impasses.

Do lado técnico, havia divergências sobre os conceitos-chave que deveriam nortear a norma. Termos como “riscos psicossociais”, “sofrimento mental relacionado ao trabalho”, “organização tóxica” e “prevenção primária” geraram intenso debate.

Enquanto alguns setores defendiam definições mais amplas e normativas, que permitissem responsabilização clara das empresas, outros setores — especialmente ligados à consultoria empresarial — pressionavam por uma linguagem mais vaga e orientativa, de modo a preservar a margem de autodeclaração das organizações.

Uma das maiores disputas foi em torno da inclusão da obrigatoriedade de mapeamento dos fatores psicossociais no Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR). Representantes de auditorias fiscais do trabalho e da Fundacentro sustentaram que a invisibilidade desses riscos era resultado da ausência de exigência legal (Brasil, 2024). Já setores internos ao governo, ligados a interesses econômicos e à harmonização com normas internacionais de cunho voluntarista, argumentavam que a obrigatoriedade poderia gerar “insegurança jurídica”.

Objeto de tensão também foi a responsabilidade técnica pela identificação e intervenção sobre os riscos psicossociais. Os conselhos de psicologia e serviço social defenderam que os profissionais dessas áreas fossem reconhecidos como aptos a atuar nos diagnósticos organizacionais, o que desagradou setores que não desejavam a ampliação das prerrogativas profissionais. A solução foi uma redação conciliatória, reconhecendo a multidisciplinaridade da atuação sem especificar uma categoria exclusiva.

A pressão empresarial também se fez presente por meio de entidades como a CNI (Confederação Nacional da Indústria), que apresentou pareceres contrários à normatização de riscos subjetivos, alegando dificuldade de mensuração objetiva e risco de judicialização abusiva. Ainda assim, a mobilização social e a base de evidências apresentada pelas entidades técnicas e sindicais garantiram maioria favorável dentro do grupo redator.

Formou-se, por recomendação da OIT, uma comissão paritária tripartite, de trabalhadores, empresários e membros do MTE para elaborar o texto final da portaria. Da parte dos empresários, porém, foi grande a resistência e a pressão para usar-se a linguagem mais vaga possível.

O resultado final, embora fruto de negociações, incorporou avanços relevantes: a obrigatoriedade de identificação e mitigação de riscos psicossociais no PGR; a previsão de escuta ativa dos trabalhadores nos diagnósticos; e a valorização de metodologias participativas. Além disso, o texto reconhece a responsabilidade das organizações em promover ambientes emocionalmente saudáveis, rompendo com a lógica de medicalização individualizada do sofrimento.

A publicação da portaria em 28 de abril de 2024 coincidiu com o Dia Mundial em memória das vítimas de acidentes de trabalho. Contudo, a concretização dos fins da portaria ainda exige aprimoramentos na identificação e fiscalização dos riscos à saúde mental do trabalho, que ficaram demonstrados nas divergências na elaboração da Portaria, pois, apesar da participação de setores empresariais (e de setores ligados ao mundo empresarial, como os de Recursos Humanos), o meio, no geral, reagiu mal às mudanças da Norma Reguladora 1.

Entidades como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação Nacional do Comércio (CNC) e a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) argumentaram que os riscos psicossociais não poderiam ser tratados da mesma forma que riscos físicos, por serem “subjetivos” e “não mensuráveis com precisão”. Essa narrativa buscava deslegitimar a normatização do sofrimento mental, tratada como matéria opinativa ou dependente de percepções individuais.

A CNI chegou a apresentar um parecer técnico afirmando que a nova portaria poderia “onerar desnecessariamente as empresas” e “incentivar litigância oportunista”, ao mesmo tempo em que questionava a competência do Ministério do Trabalho para tratar de questões relacionadas à saúde mental sem a mediação do Ministério da Saúde. Essa tentativa de esvaziamento jurídico foi rebatida por técnicos da Fundacentro e juristas especializados em Direito do Trabalho, que reafirmaram a competência do MTE em regulamentar o conteúdo das NRs e do PGR, especialmente diante do avanço das doenças mentais relacionadas ao trabalho.

Ainda assim, alguns pontos da minuta original foram suavizados como resultado da negociação tripartite. Por exemplo, a redação inicial previa a obrigatoriedade de avaliação psicossocial periódica para todas as empresas com mais de 20 empregados, o que foi substituído, na versão final, por “avaliação dos fatores psicossociais como parte integrante do gerenciamento de riscos ocupacionais”, sem periodicidade definida (Brasil, 2024).

Houve também forte resistência ao dispositivo que previa a participação de psicólogos externos na elaboração dos diagnósticos organizacionais. Representantes do setor privado alegaram invasão de privacidade institucional e riscos à confidencialidade de dados empresariais. O texto final optou por uma redação mais flexível, que recomenda a “colaboração de profissionais com competência técnica reconhecida na análise psicossocial do trabalho”, sem estabelecer sua obrigatoriedade.

O resultado foi uma portaria que, embora fruto de concessões, estabeleceu bases normativas inéditas no Brasil sobre os riscos psicossociais no trabalho. As tensões da negociação tripartite, longe de deslegitimar o processo, evidenciaram o quanto essa pauta desafia estruturas tradicionais de poder, especialmente em contextos organizacionais resistentes à mudança.

Logo após a publicação da Portaria nº 1.419, advogados empresariais ingressaram com ações judiciais buscando sua suspensão parcial, especialmente no que se refere à obrigatoriedade de considerar fatores psicossociais no Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR). Alegavam que a norma violaria princípios da livre iniciativa, da autonomia empresarial e da legalidade, ao impor obrigações “vagas” e de “difícil mensuração objetiva” (Brasil, 2024).

Essas ações, no entanto, foram majoritariamente rejeitadas em primeira instância. Juízes do trabalho ressaltaram que a norma se insere no poder regulamentar do Ministério do Trabalho e está amparada em dados científicos, convenções internacionais e princípios constitucionais de proteção à saúde do trabalhador (CF, art. 7º, XXII). Destacaram ainda que a portaria não cria crimes, sanções novas ou obrigações tributárias, mas orienta a gestão dos riscos no ambiente de trabalho.

Além disso, algumas ações ajuizadas por sindicatos começaram a requerer o cumprimento da portaria em negociações coletivas e na fiscalização de empresas reincidentes em assédio moral e metas abusivas. Em algumas decisões liminares,

juízes determinaram que empresas incluíssem os riscos psicossociais em seus PGRs, sob pena de multa, o que gerou precedentes importantes (Fesaúde, 2025).

O Ministério Público do Trabalho também passou a utilizar a portaria como fundamento jurídico em ações civis públicas contra empresas acusadas de manter ambientes psicologicamente adoecedores. Isso fortaleceu a eficácia normativa do texto e impediu, ao menos no curto prazo, seu esvaziamento por via judicial. Ainda assim, permanece em aberto a possibilidade de judicializações em instâncias superiores, que poderão redefinir os contornos de sua aplicação em âmbito nacional.

De acordo com sua participação em sua fundamentação e redação, após a publicação da portaria, a Fundacentro passou a oferecer cursos de capacitação para fiscais e técnicos de segurança, com foco em metodologias participativas, ferramentas de escuta ativa e reconhecimento de situações de sofrimento organizacional. O conteúdo incluiu abordagens interdisciplinares com participação de psicólogos do trabalho, ergonomistas, assistentes sociais e juristas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do exposto, podemos concluir que, malgrado o papel expressivo das ONGs e movimentos de pressão da saúde mental, o papel principal na elaboração e defesa da Portaria 1.419/2024 do MTE coube ao movimento sindical.

Os interesses dos dois campos, porém, não eram opostos, com pequenas exceções, e o que se viu foi antes a colaboração de ONGs e sindicatos, e o embasamento destes por aquelas, para defender a saúde mental dos trabalhadores (Fesaúde, 2025).

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Ministério do Trabalho e Emprego**. Portaria nº 1.419, de 28 de abril de 2024. Dispõe sobre a inclusão da avaliação de fatores psicossociais no Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 abr. 2024. Seção 1.

CEBES. **Cebes conversa com Madalena Margarida - Você é sua luta!** YouTube 28 de setembro de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=mx1cLErgllo>. Acesso em 8 de julho de 2025.

FESAÚDE. **Prorrogado o prazo para aplicação dos riscos psicossociais**. 16 de maio de 2025. Disponível em: <https://fesaudesp.org.br/ultimas-noticias/prorrogado-prazo-para-aplicacao-dos-riscos-psicossociais/>. Acesso em 8 de julho de 2025.

GOMES, Adriana Maria Gurgel. Liderança e personalidade: reflexões sobre o sofrimento psíquico no trabalho. **Revista de Psicologia, Fortaleza**, v.8, p. 83-91, jul. - dez. 2017.

MACEDO, Kátia Barbosa (Org.). *Organização do trabalho e adoecimento: uma visão interdisciplinar*. Goiânia: Editora da PUC Goiás, 2016.

RIBEIRO, Gláucia Maria de Araújo. **Políticas Públicas Baseadas em Evidências na Área da Saúde Mental**. Belo Horizonte: Expert, 2024.

SINCABIJU. **Gerenciamento de riscos ocupacionais, da NR-1, dada pela Portaria MTE nº 1419/2024**. 19 de maio de 2025. Disponível em: <https://sincabiju.com.br/noticias/local/gerenciamento-de-riscos-ocupacionais-da-nr-1-dada-pela-portaria-mte-no-1419-2024/>. Acesso em 11 de julho de 2025.

TEDX TALKS. **Antes que você adoça, EPIs da Saúde Mental** | Izabella Camargo | TEDxSão Paulo. YouTube, 2 de junho de 2025. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7SiWqsSvGwY&t=347s>. Acesso em 10 de julho de 2025.

TV JORNAL DA MULHER BRASILEIRA. **TV Jornal da Mulher Brasileira 2019-12-15 - Cleonice Caetano Souza**. YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=o4iip0Xt5AM>. Acesso em 9 de julho de 2025.

UGT. **5ª Conferência Nacional de Saúde Mental Domingos Sávio conta com participação da UGT**. 15 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.ugt.org.br/Noticias/74949-5a-Conferencia-Nacional-de-Saude-Mental-Domingos-Savio-counta-com-participacao-da-UGT>. Acesso em 9 de julho de 2025.