



## 7. Recomendações para a Implementação

## 7. RECOMENDAÇÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO

### 7.1. Nota Introdutória

Implementar o PNS 2021-2030 significa colocar no centro das agendas pessoais, dos diversos sectores e instituições da sociedade (organizada e não organizada; do sector da saúde e dos sectores externos à saúde), políticas, do governo e do poder local, a criação das condições para que tod@s, individual e coletivamente, possam alcançar o seu potencial máximo de saúde e bem-estar, sem “deixar ninguém para trás” e sem comprometer a capacidade de as gerações futuras perpetuarem essa aspiração. Tal é crucial para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a 2030, conforme o universalmente assumido na Declaração de Shangai (89), e implica intervir sobre todos os determinantes de saúde, de acordo com as necessidades de saúde identificadas, os objetivos fixados, as estratégias selecionadas e outras, cujo desenvolvimento durante a implementação do PNS 2021-2030 se revele vir a ser necessário, nomeadamente, as decorrentes do processo de planeamento estratégico em saúde de base populacional a nível subnacional (sobretudo, local).

Nunca a saúde teve um valor social tão elevado, como determinante e determinada, respetivamente, do e pelo desenvolvimento social, económico, ambiental e humano. No âmbito da “Conferência sobre o Futuro da Europa” (90) foi realizado um inquérito entre setembro e outubro de 2021, nos 27 Estados-membros da UE. De acordo com os seus resultados, 66 % dos portugueses consideraram **as questões relacionadas com a saúde como o principal desafio global para o futuro da UE**, seguidas das alterações climáticas (56 %).

O extenso e profundo diagnóstico de saúde da população efetuado neste PNS 2021-2030, nas suas componentes quantitativa e qualitativa, bem como os dados de prognóstico (apesar do grau de incerteza de que se revestem, por força da pandemia de COVID-19), apontam as expectativas dos portugueses no mesmo sentido, ou seja, é necessária uma abordagem mais abrangente e integrada dos problemas de saúde e seus determinantes, que deverá ser central em todos os processos de decisão em saúde, do individual ao político. Já não basta, portanto, apresentar aos decisores listas *prêt-à-porter* de problemas de saúde, ordenados segundo metodologias de priorização criadas para abordagens mais simplistas e unidimensionais dos problemas de saúde e seus determinantes. O planeamento do investimento (direto e indireto) na saúde e áreas conexas para esta década exige a utilização de metodologias inovadoras, que auxiliem os decisores a adotarem uma abordagem mais holística e interdependente da saúde e seus determinantes, cuja ação e investimento terão, necessariamente, de ultrapassar o âmbito das ações do Ministério da Saúde ou do sector da saúde, em coerência, aliás, com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, das Nações Unidas.

No processo de elaboração do PNS 2021-2030, foi já efetuado, em conjunto com as equipas dos Programas de Saúde Nacionais, bem como com os *stakeholders* da Comissão de Acompanhamento do PNS 2021-

2030, um **esforço de integração de estratégias de intervenção** muitas vezes paralelas, frequentemente independentes e dispersas, com perdas de eficiência e de efetividade. No PNS, foram, também, definidos vários **mecanismos de suporte essenciais à implementação das estratégias selecionadas**, desde parcerias internas e externas reforçadas, um sistema de informação de saúde integrado e a transição digital, a melhoria contínua da qualidade do planeamento em saúde e a abordagem do mesmo e do investimento de acordo com as desigualdades, até ao financiamento, planeamento e investimento adequados aos recursos humanos e infraestruturas, entre outros.

Portanto, o capítulo das “Recomendações” deste Plano assume como pressuposto que o esforço de implementação do PNS 2021-2030 exige uma base social alargada para além do sector da saúde, pela importância fundamental da ação dos outros setores sociais e dos setores económico e ambiental, que, sendo externos à saúde, são, contudo, essenciais à saúde e bem-estar humanos, conforme evidenciado pelo diagnóstico da situação de saúde em Portugal (Capítulo 3).

Em anexo (Anexo 5) poderá ser encontrada uma **síntese das recomendações (gerais e específicas) efetuadas por Conselheiros/as do Conselho Consultivo (CC) do PNS 2021-2030** durante o período de elaboração do PNS, efetuada a partir do respetivo relatório síntese (84). As recomendações específicas encontram-se enquadradas em quatro grandes áreas - território, economia e sociedade, educação e ambiente. As recomendações selecionadas dirigem-se a problemas e determinantes de saúde identificados no PNS 2021-2030, com especial atenção ao impacto da pandemia de COVID-19 e às desigualdades sociais e económicas em saúde, e **são da exclusiva responsabilidade dos/as respetivos/as proponentes**.

Em seguida apresentam-se, também em síntese, algumas recomendações recentes de organismos internacionais dirigidas a Portugal, que contribuem, direta ou indiretamente, para a resposta a várias necessidades de saúde identificadas neste PNS.

## 7.2. Algumas recomendações específicas de organismos internacionais, dirigidas a Portugal

Em dezembro de 2021, o **relatório económico da OCDE sobre Portugal (91)**, **concluiu que**: Portugal está a recuperar da crise decorrente da pandemia de COVID-19, com o apoio das **políticas económicas**; para que a recuperação seja sustentável, é necessário **reduzir as vulnerabilidades macroeconómicas** que ainda persistem; tornar a **transformação digital acessível a todos** é fundamental para aumentar o potencial económico de Portugal; as políticas públicas devem **prevenir um aumento das desigualdades** e dar **resposta aos desafios ambientais**. Assim, **a OCDE recomendou para Portugal**, como prioritário:

- ✓ o reforço das políticas na área da saúde, do mercado de trabalho e da resposta aos desafios ambientais – a perda de emprego continua concentrada nos jovens e trabalhadores temporários e a escassez de profissionais na área da saúde e dos cuidados continuados é considerada notória; foi recomendado

especificamente melhorar as condições de trabalho dos profissionais de saúde, dinamizar o investimento na mobilidade elétrica e nos transportes públicos, aumentar progressivamente a cobertura do imposto sobre o carbono e, ao mesmo tempo, conceder apoios financeiros à população, para que adote comportamentos mais ecológicos, e continuar a aumentar o investimento em infraestruturas hidráulicas

- ✓ uma aplicação rápida e eficaz do Plano de Recuperação e Resiliência;
- ✓ uma maior adesão às tecnologias digitais, através da melhoria das infraestruturas e do desenvolvimento das competências – mais especificamente, foi recomendado alargar a cobertura dos programas para que as pequenas empresas possam receber formação digital;
- ✓ a dotação da população de competências digitais e de base, de modo a poder aproveitar os benefícios da transição digital, sem deixar ninguém para trás – foi recomendado especificamente dinamizar e alargar a disponibilização de recursos digitais adequados às escolas e aos professores;
- ✓ a promoção do investimento e da inovação nas pequenas empresas – foi recomendado considerar a criação de uma conta pessoal de formação profissional para adultos, com vales mais generosos para os trabalhadores pouco qualificados.

Por sua vez, no âmbito da UE e, mais especificamente, da **Comissão Europeia (92)**, o **Conselho Europeu recomendou a Portugal:**

- ✓ a adoção de todas as medidas necessárias para combater eficazmente a pandemia, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente;
- ✓ a prossecução das políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando, simultaneamente, o investimento, quando as condições económicas o permitirem;
- ✓ o reforço da resiliência do sistema de saúde e a garantia da igualdade de acesso a serviços de qualidade na área da saúde e dos cuidados continuados (incluindo os de longa duração);
- ✓ o apoio ao emprego e a atribuição de prioridade às medidas que visem preservar os postos de trabalho;
- ✓ a garantia de uma proteção social suficiente e eficaz, bem como o apoio aos rendimentos;
- ✓ o apoio à utilização das tecnologias digitais, a fim de assegurar a igualdade de acesso a um ensino e formação de qualidade e reforçar a competitividade das empresas;
- ✓ a implementação de medidas temporárias destinadas a proporcionar o acesso à liquidez por parte das empresas, em especial pequenas e médias empresas;
- ✓ a antecipação da realização de projetos de investimento público robustos, cujos resultados possam ser visíveis a curto prazo, e promoção do investimento privado para estimular a recuperação económica;
- ✓ focalização do investimento na transição ecológica e digital, em especial na produção e utilização eficientes e não poluentes da energia, bem como nas infraestruturas ferroviárias e na inovação;
- ✓ aumento da eficiência dos tribunais administrativos e fiscais.

A Comissão Europeia, quando aprovou o **Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) de Portugal** (93), concluiu que este consagra 38 % da sua dotação total a medidas que apoiam os **objetivos climáticos**. Foi, como exemplo, sublinhado que Portugal propôs a disponibilização de 610 milhões de euros para renovar edifícios públicos e privados através da melhoria do seu desempenho energético, o que se espera que resulte na **redução da fatura energética de Portugal, das emissões de gases com efeito de estufa e da dependência energética**, bem como na **redução da pobreza energética**.

A Comissão considerou, ainda, que o plano de Portugal consagra 22 % da sua dotação total a medidas de apoio à **transição digital**. Inclui, também, um conjunto alargado de reformas e investimentos que contribuem para dar resposta a praticamente todos os desafios económicos e sociais delineados nas recomendações específicas por país dirigidas a Portugal pelo Conselho Europeu, nomeadamente, nas **áreas da acessibilidade e resiliência dos serviços sociais e do sistema de saúde, mercado de trabalho, educação e competências, I&D (investimento e desenvolvimento) e inovação, clima e transição digital, ambiente empresarial, qualidade e sustentabilidade das finanças públicas, e eficiência do sistema de justiça**.

### 7.3. Dez recomendações do PNS 2021-2030 para a Década

Apresentam-se, em seguida, dez recomendações para a implementação do PNS 2021-2030, sendo de salientar que a 10ª recomendação tem um carácter transversal, que se considera fundamental para a operacionalização de todas as restantes.

#### **O PNS 2021-2030 recomenda:**

1. A sua implementação através da participação e das ações “de tod@s para tod@s”.
2. A sua utilização como um instrumento de alinhamento e de governação em saúde.
3. A articulação, de um modo integrado, com o planeamento em saúde de nível subnacional.
4. A adoção de uma nova tipologia de problemas de saúde.
5. A aplicação de um novo paradigma na abordagem dos problemas de saúde e na intervenção em saúde [decorrente da recomendação 4].
6. A valorização da informação, da comunicação, da ciência, do conhecimento e da inovação.
7. A ação trans e multisectorial sobre os determinantes demográfico-sociais e económicos, como fundamental para o alcance de saúde sustentável.
8. O reforço do investimento, pela sua importância crescente, nos determinantes relacionados com o sistema de saúde e a prestação de cuidados de saúde.
9. O desenvolvimento de uma nova abordagem ao financiamento e contratualização em saúde.
10. A construção de um “Pacto Social para a Década”, centrado na saúde sustentável e na redução das iniquidades em saúde.

## O PNS 2021-2030 recomenda:

### 1 A sua implementação através da participação e das ações “de tod@s para tod@s”

... o PNS 2021-2030 é implementado através de atividades ou ações específicas (integradas ou não em planos de atividades, programas ou projetos formais, devidamente orçamentados), a serem concretizadas, e devidamente articuladas e desenvolvidas, por tod@s (individual e coletivamente), desde o governo, municípios e a sociedade organizada, no sector da saúde e nos sectores externos à saúde, até aos cidadãos e demais residentes em Portugal, orientadas pelas necessidades de saúde, estratégias e recomendações para a intervenção, aos níveis nacional e subnacional.

### 2 A sua utilização como um instrumento de alinhamento e de governação em saúde

... uma vez que privilegia e possibilita uma abordagem “de todo o governo” (e não apenas do ministério da saúde) e de “toda a sociedade” (e não apenas do sector da saúde), multinível, imprescindível ao alcance de mais e melhor saúde sustentável – de tod@s para tod@s (apesar da sua elaboração, implementação e avaliação se encontrarem sob a coordenação técnica do Ministério da Saúde), bem como o alinhamento das opções estratégicas das organizações e serviços de saúde com os planos de saúde de base populacional, designadamente no que se refere às necessidades de saúde identificadas, mecanismos de suporte recomendados e estratégias de saúde selecionadas, aos níveis nacional e subnacional.

### 3 A articulação, de um modo integrado, com o planeamento em saúde de nível subnacional

... pois defende a utilização do mesmo modelo de planeamento em saúde de base populacional aos diferentes níveis (do nacional ao local), possibilitando o alinhamento, a articulação e a integração multinível dos respetivos planos de saúde, essencial para a valorização adequada, a nível nacional, das necessidades de saúde específicas identificadas e das estratégias de intervenção selecionadas a nível subnacional (sobretudo, local) pelos profissionais de saúde, em conjunto com os restantes parceiros sociais, com especial relevo para o papel dos municípios, com a coordenação técnica dos serviços de saúde pública.

**O PNS 2021-2030 recomenda:****4** A adoção de uma nova tipologia de problemas de saúde

... que, não deixando de dar a devida importância aos problemas de saúde de elevada magnitude e respetivos determinantes *major*, realça a prioridade dos problemas atualmente de baixa ou nula magnitude, mas cujo potencial de risco é elevado, e dos fatores determinantes relevantes que se encontram em ascensão permitindo, assim, aos diferentes planeadores e decisores: organizar a resposta aos problemas responsáveis pela maior carga de doença, incapacidade e morte prematura; manter controlados os problemas de saúde que já se encontram sob controlo; assegurar a preparação atempada e adequada da resposta a ameaças emergentes ou futuras, com a menor disrupção humana, social e económica possível, em conjunto com os diferentes sectores e envolvendo precocemente a população, aumentando a sua literacia, o sentimento de autoeficácia e a capacidade para lidar com situações extremas e/ou inesperadas.

**5** A aplicação de um novo paradigma na abordagem dos problemas de saúde e na intervenção em saúde [decorrente da recomendação 4]

... ao colocar num mesmo patamar de relevância para a intervenção as doenças não transmissíveis, as doenças transmissíveis, as emergências em saúde pública e respetivos determinantes ambientais, biológicos, comportamentais, demográfico-sociais e económicos, e relacionados com o sistema de saúde e a prestação de cuidados de saúde, reconhecendo a sua teia intrincada e complexa de relações, e adotando uma abordagem abrangente, multisectorial e integrada, “sem deixar ninguém para trás”, do nível nacional ao nível local.

**6** A valorização da informação, da comunicação, da ciência, do conhecimento e da inovação

... para além de, ele próprio, oferecer um diagnóstico holístico e profundo da situação de saúde da população em Portugal, propõe a construção de um sistema de informação de saúde no contexto do investimento na inovação e transição digital, a utilização de um manual de boas práticas em comunicação estratégica em saúde, disponibilizado como instrumento de apoio à sua implementação, e convida as comunidades académica e científica, e as entidades que financiam e apoiam a investigação, a alinharem as suas agendas com os objetivos de alcance de mais e melhor saúde sustentável até 2030 e as necessidades de investigação daí decorrentes.

## O PNS 2021-2030 recomenda:

### 7 A ação trans e multisectorial sobre os determinantes demográfico-sociais e económicos, como fundamental para o alcance de saúde sustentável

... pois são transversais, encontram-se a montante de todos os problemas de saúde e demais determinantes de saúde, exercem a sua influência em todo o ciclo de vida, desde a conceção até à morte, e são vulneráveis à intervenção tecnicamente adequada, da qual resultam sempre ganhos em saúde, de acordo com o investimento efetuado.

### 8 O investimento, pela sua importância crescente, nos determinantes relacionados com o sistema de saúde e a prestação de cuidados de saúde

... pois, como a história recente o tem demonstrado, o seu valor social tem aumentado exponencialmente, assim como a sua importância enquanto determinantes transversais, encontrando-se a montante de todos os problemas de saúde e outros determinantes de saúde, e exercendo, também, a sua influência em todo o ciclo de vida, desde a conceção até à morte, pelo que se torna necessário: um investimento adequado e continuado nos seus recursos, que tome em linha de conta os desafios demográficos (envelhecimento dos recursos humanos; duplo envelhecimento da população); uma maior articulação e integração de recursos e cuidados; ganhos crescentes de eficiência e efetividade; e um investimento também ele adequado no aumento da literacia da população, visando uma maior capacitação na gestão da sua saúde, bem como a maior adequação da procura e utilização dos serviços de saúde.

### 9 O desenvolvimento de uma nova abordagem ao financiamento e contratualização em saúde

... decorrente da nova tipologia e da abordagem integrada dos problemas e determinantes de saúde (conforme as recomendações 4 e 5), bem como da consideração das desigualdades em saúde, sobretudo das iniquidades, e das populações vulneráveis nos processos de financiamento e alocação de recursos, e de contratualização em saúde.

### 10 A construção de um Pacto Social para a Década, centrado na saúde sustentável e na redução das iniquidades em saúde

... pois reconhece que esse é o caminho que permite harmonizar as necessidades de saúde e as necessidades de recuperação e de desenvolvimento social, económico e humano, preservando o planeta, num contexto de crescente incerteza e complexidade, quer em Portugal, quer no Mundo Global, a curto, médio e longo prazo. [continua]



## 1 Recomendação que se assume como 1 Desafio para a Década

[continuação]

... A construção de um **Pacto Social**, com uma base alargada, para o alcance, a 2030, de mais e melhor saúde sustentável - de tod@s para tod@s -, começando pelos mais de cem *stakeholders*, dentro e fora do sector da saúde, que fazem parte da Comissão de Acompanhamento do PNS 2021-2030. Dá-se, assim, continuidade à participação dos mesmos no processo de elaboração do PNS, multisectorial e cocriativo, através da assunção explícita de ações concretas, dirigidas aos determinantes de saúde que contribuem diretamente para a implementação do PNS, dentro da sua área ou sector de intervenção específico. As áreas a serem abrangidas por este **Pacto para a Década** são as decorrentes da abordagem abrangente, multisectorial e integrada das necessidades de saúde da população em Portugal, por problemas de saúde e por determinantes de saúde, respetivas linhas de orientação estratégica e estratégias de intervenção, bem como outras eventualmente decorrentes do processo de planeamento estratégico em saúde de nível subnacional, nomeadamente, local. Num contexto de incerteza e complexidade crescentes, é tempo de Portugal dar um “passo em frente”, rumo à saúde sustentável, aceitando este Desafio para a Década, com tod@s, para tod@s.