Shaping the Future of Seasonal Vaccination in Portugal

Construindo o Futuro da Vacinação Sazonal em Portugal

Key findings from a Policy Lab with Healthcare Workers

Conclusões de um Laboratório de Políticas com Profissionais de Saúde

2026



REPÚBLICA PORTUGUESA
SAÚDE

DGS Direção-Geral da Saúde

CO-OPERATOR

FICHA TÉCNICA

Portugal. Ministério da Saúde. Direção-Geral da Saúde.
Construindo o futuro da vacinação sazonal em Portugal | *Shaping the Future of Seasonal Vaccination in Portugal*
Lisboa: Direção-Geral da Saúde, (2026).
ISBN: 978-972-675-400-8

PALAVRAS-CHAVE
Vacinação sazonal; co-OPERATOR; Laboratório de políticas: Profissionais de Saúde; Gripe; COVID-19.

EDITOR
Direção-Geral da Saúde
Alameda D. Afonso Henriques, 45 1049-005 Lisboa
Tel.: 218 430 500
Fax: 218 430 530
E-mail: geral@dgs.min-saude.pt
www.dgs.pt

AUTOR
Soraia Costa
Athina Manoli
Timo Clemens
Fabiola Psychny
Inge van der Putten
Ana Alves Justo
Angelos Kassianos
Susana Cardoso
Bruno Alves
Natália Pereira
Gisela Leiras

PARTICIPANTE
Alexandre Santos
Bárbara Sousa Vieira
Carla Pimentel
Filipa Moreira
Hélder Pinto
Luís Renato Figueiredo
Micaela Lopes
Neusa Elias
Nicole Viana

PERITO CONVIDADO
Jorge Oliveira
Marta Marques
Rui Gaspar

Lisboa, maio de 2026

MINISTÉRIO DA SAÚDE | DIREÇÃO-GERAL DA SAÚDE

Índice

English Version 11
- Policy Brief 12
  - Key Messages 12
  - Context 12
  - Key Findings by Priority Group 12
  - Priority Actions 13
  - Call to Action 13
  - Methodological Note 13
- Report 14
  - Summary 14
  - Introduction 15
  - Methodology of Work 15
  - Objective 15
  - Results by Priority Group 16
  - Cross-Cutting Actions 19
  - Call to Action 19

Versão Portuguesa 9
- *Policy Brief* 10
  - Mensagens-Chave 10
  - Contexto 10
  - Principais Resultados por Grupo Prioritário 10
  - Ações Prioritárias 11
  - Apelo à Ação 11
  - Nota Metodológica 11
- Relatório 11
  - Sumário Executivo 12
  - Introdução 13
  - Metodologia 13
  - Objetivo 13
  - Resultados por Grupo Prioritário 14
  - Ações Transversais 17
  - Apelo à Ação 17

Referências 18

Índice de tabelas

English Version

Table 1 – Policy brief: Key findings by priority group. 12

Table 2 – Policy brief: Priority actions by domain. 13

Versão Portuguesa

Tabela 1 – *Policy brief*: Principais resultados por grupo prioritário. 10

Tabela 2 – *Policy brief:* Ações prioritárias por domínio. 11

English Version

Preliminary Considerations

The co-OPERATOR project is an EU-funded initiative aimed at developing an integrated knowledge, observation and training system to support vaccination strategies across participating countries. A central pillar of this work is the translation of evidence into actionable policy recommendations within national frameworks.

Several European countries have observed a decline in uptake of seasonal vaccination, particularly for COVID-19 vaccination. It is therefore necessary to capitalise on the available scientific evidence to inform concrete policy action aimed at strengthening vaccine confidence and promoting uptake of both influenza and COVID-19 vaccines.

With this need in mind, a focus group dedicated to healthcare professionals was conducted in Portugal. This policy brief is the direct result of that exercise and is intended as a practical tool for health decision-makers and healthcare professionals across the country.

The session, held in October 2025, brought together members of the co-OPERATOR joint action — who participated as co-facilitators — alongside relevant professionals from the Directorate-General of Health (DGS), the national coordinating entity for the National Vaccination Programme in Portugal, and its partners, with a focus on behavioural change in the vaccination context, and healthcare professionals from across the country, namely the vaccination interlocutors of the Local Health Units.

The results reflect the perspectives shared and discussed by focus group participants and do not necessarily correspond directly to the institutional position of the Directorate-General of Health.

The findings and recommendations presented in this document are set out in English and in Portuguese.

Policy Brief

Key Messages

- COVID-19 vaccination uptake declined significantly across priority groups in the 2024/2025 campaign.
- Influenza vaccination remains relatively stable but continues to show variability across regions and population groups.
- Persistent data limitations hinder accurate monitoring of vaccination coverage among some key priority groups.
- Strengthening communication, coordination, and accessibility is essential to sustain equitable and effective seasonal vaccination.

Context

Seasonal vaccination coverage in the EU (European Union)/EEA (European Economic Area) remains suboptimal. Influenza vaccination uptake among older adults continues to fall short of the 75% EU target in most countries. Uptake among other priority groups — including healthcare professionals, pregnant women, and individuals with chronic conditions — has remained stable, with scope for improvement. COVID-19 vaccination uptake has declined in several European countries during recent seasonal campaigns. In Portugal, in the 2024/2025 campaign, COVID-19 vaccination uptake declined 23% among healthcare professionals, 26% among people with chronic conditions, and 19% among older adults.

Portugal performs comparatively well in influenza vaccination among older adults (≥65 years old: ~71% in 2024/2025). However, in the 2024/2025 campaign, COVID-19 vaccination declined significantly across priority groups. Estimating vaccination coverage among some high priority groups remains challenging due to manually recorded eligibility criteria and the absence of reliable denominators for some groups.

Key Findings by Priority Group

Table 1 – Policy brief: Key findings by priority group.

Group	Key Findings	Key Challenges
Older Adults (≥60 years)	Influenza coverage stable; COVID-19 uptake declined, particularly in the 60–64 age group. Regional disparities in uptake (North highest; Algarve lowest).	Pandemic fatigue. Uncertainty about the need for and timing of booster doses. Distrust of COVID-19 vaccines. Logistical complexity. Limited rural access.
Healthcare Professionals	COVID-19 uptake down 23%; influenza down 3% (2024/2025 vs. previous campaign). Exact figures unavailable due to data limitations.	Low risk perception. Exposure to misinformation. Insufficient occupational health integration. Lack of institutional accountability.
Chronic Conditions	COVID-19 uptake down 26%; influenza slightly up (+2%) (2024/2025 vs. previous campaign). Exact figures unavailable due to data limitations.	Reduced risk perception. Therapeutic fatigue. Fragmented public-private coordination. Variable engagement of healthcare professionals.

Pregnant Women	Influenza uptake substantially higher than COVID-19. Exact figures unavailable due to data limitations.	Imprecise data registration. Missed opportunities in prenatal care. Language/cultural barriers. Fragmented care pathways.
Children	Positive vaccination uptake in the first year of the new vaccination strategy. 2025/26 campaign introduces free influenza vaccination for children 6–23 months.	Missed opportunities in hospital settings. Parental disagreements Insufficient reminder systems. Variable role modelling by healthcare professionals.

Priority Actions

Table 2 – Policy brief: Priority actions by domain.

Domain	Priority Action
Communication	Develop clear, empathetic, people-centred messaging across all institutions and professionals, with specific protocols enabling healthcare professionals to act as credible vaccination advocates.
Vaccine Literacy	Implement targeted communication strategies using behavioural insights to address misinformation, reduce hesitancy, and build sustained public trust— tailored to each priority group.
Coordination	Engage public, private, and social sectors— including pharmacies, municipalities, schools, and long-term care facilities — in a unified intersectoral vaccination approach.
Data & Digital Systems	Strengthen real-time monitoring within the VACINAS system and ensure interoperability across all care settings to improve coverage data accuracy.
Access & Equity	Expand flexible delivery models including extended hours, transport support, and proximity-based interventions to reduce access barriers.
Financing	Secure sustainable funding beyond emergency cycles to guarantee continuity and innovation in vaccination programmes.

Call to Action

Portugal has the opportunity to further strengthen seasonal vaccination as an integrated, life-course approach. Sustaining public trust requires alignment between scientific evidence, health policy, and clear, empathetic communication. Strengthening intersectoral coordination, improving data systems, and embedding behavioural insights into practice can be relevant to ensure equitable and effective vaccination across all population groups.

Methodological Note

This policy brief is informed by structured discussion groups conducted in Portugal within the EU-funded co-OPERATOR project. The discussions brought together local vaccination focal points from Local Health Units, organised by priority population groups, to generate practice-based insights from frontline implementers and inform policy-relevant recommendations. The results reflect the perspectives shared and discussed by focus group participants and do not necessarily correspond directly to the institutional position of the Directorate-General of Health.

Report

Summary

Several European countries have observed a decline in uptake of seasonal vaccination, particularly for COVID-19 vaccination. In Portugal, influenza vaccination uptake has remained stable, although coverage among people aged 65 years and older has remained below the EU target of 75% in recent seasons. In addition, COVID-19 vaccination uptake has declined among key vulnerable groups and healthcare professionals. It is therefore necessary to capitalise on the available scientific evidence to inform concrete policy action aimed at strengthening vaccine confidence and promoting uptake of both influenza and COVID-19 vaccines.

This policy brief calls for greater integration, improved health literacy and increased confidence in the vaccination system, through concrete and actionable recommendations applicable throughout the country.

Situation Overview

- Vaccination remains one of the most cost-effective public health measures and a cornerstone in protecting the population against seasonal respiratory infections.
- In Portugal, the National Vaccination Programme has ensured universal and free coverage, consistently achieving childhood vaccination rates above 95%.
- Recent declines in the number of COVID-19 vaccine doses administered among priority groups and eligible populations highlight the need to strengthen vaccination efforts in Portugal.

Recommendations

1. Communication & Healthcare Professional Advocacy

- Strengthen vaccine literacy through tailored, evidence-based communication and behavioural insights, fostering sustained trust.
- Counter misinformation and reduce vaccine hesitancy among priority groups through targeted, evidence-informed strategies.
- Equip healthcare professionals with specific tools, training, and institutional support to act as credible and proactive vaccination advocates — including through peer-based micro-influencer programmes and clear accountability frameworks within occupational health.

2. Coordination & Intersectoral Engagement

- Engage and coordinate with community stakeholders — pharmacies, municipalities, schools, long-term care facilities — in a unified vaccination strategy.
- Ensure accessibility and equity through proximity-based, flexible delivery models (extended hours, transport assistance to vaccination centres).

3. Data Systems & Financing

- Invest in data quality and digital integration, improving real-time monitoring within the VACINAS system and ensuring interoperability across sectors.
- Secure sustainable financing, safeguarding resources beyond emergency budgets to guarantee continuity and innovation.

Introduction

Seasonal vaccination coverage in the EU/EEA remains suboptimal. Influenza vaccination uptake among older adults continues to fall short of the 75% EU target in most countries, with wide inter-country variation. Available data suggest that influenza vaccination coverage among healthcare professionals, pregnant women, and individuals with chronic conditions remains suboptimal in many European countries. However, limited and inconsistent reporting across countries makes it difficult to assess overall trends in these risk groups. Similarly, COVID-19 vaccination uptake during recent seasonal campaigns has been low and heterogeneous, particularly among older populations (ECDC, 2025).

Portugal performs comparatively well, with influenza vaccination coverage among older adults aged 65 and above remaining stable at around 71% in the 2024/2025 campaign, placing it among the countries closest to the EU target (DGS, 2025; ECDC, 2024; ECDC, 2025). However, data from the 2024/2025 campaign indicate a decline in COVID-19 vaccination: uptake decreased by 23% among healthcare professionals, by 26% among individuals with chronic conditions, and by 19% among those aged 60 years or older (DGS, 2025).

In Portugal, estimating vaccination coverage among some priority groups remains challenging. Uptake estimates for individuals with chronic conditions, healthcare professionals, and pregnant women rely on manual recording of eligibility criteria at the point of vaccination, which may lead to incomplete or inconsistent data. The absence of reliable denominators — particularly for healthcare professionals, due to overlap between public and private sector employment — limits the accuracy of coverage estimates (DGS, 2025).

Methodology of Work

The findings presented in this report are informed by structured discussion groups conducted in Portugal within the framework of the EU-funded co-OPERATOR project. The activity was led by the Directorate-General of Health (DGS), in collaboration with Maastricht University (MU) and the Cyprus University of Technology (CUT).

The discussions brought together local vaccination focal points from the Local Health Units — responsible for the operational implementation of local seasonal vaccination campaigns that coordinate directly with the DGS — enabling the collection of practice-based insights from frontline implementers.

Participants were organised by priority population groups: 1) healthcare professionals, 2) people with chronic conditions, 3) pregnant women and children, and 4) older adults. Each discussion group comprised 5 to 8 healthcare professionals. A collaborative, co-creation approach was adopted, combining active listening with joint problem-solving.

Sessions followed a structured and sequential format: an initial overview of the national epidemiological and policy context was followed by facilitated discussions on implementation challenges, including organisational, logistical, clinical, and communication-related barriers. Participants then reflected on existing strategies, identifying effective practices and lessons learned from local, national, and international experiences. A final synthesis captured the main contributions and outlined potential follow-up actions.

Objective

The objective was to align national vaccination strategies with local implementation realities, while engaging healthcare professionals directly involved in delivery. This process aimed to reinforce integration and strengthen confidence in the vaccination system, leading to practical and actionable recommendations applicable across the country.

Results by Priority Group

Older Adults (People aged 60 and above)

Older adults are one of the priority groups in Portugal's seasonal vaccination campaign due to their increased risk of severe outcomes from influenza and COVID-19. Vaccination coverage among people aged 60 and above reached 45.3% for COVID-19 and 64.0% for influenza in the 2024/2025 campaign, increasing among those aged 65 or older (50.2% and 70.6%, respectively) and peaking in the ≥85 age group (65.3% for COVID-19 and 85.1% for influenza). Regional disparities persist, with the North Region achieving the highest coverage rates (up to 95% for influenza and 69% for COVID-19 among those aged 85+), while the Algarve recorded the lowest (63% and 41%, respectively). COVID-19 vaccination showed a notable decrease, particularly among younger seniors aged 60–64 years.

Main challenges:

- Lower risk perception due to the temporal distance from the COVID-19 pandemic period and persistent pandemic fatigue.
- Confusion about necessity of booster vaccination, due to low levels of literacy regarding the duration of vaccine protection.
- Persistent distrust regarding COVID-19 vaccine safety, reinforced by social circles.
- High number of vaccination points generating increased logistical complexity and hindering operational coordination.
- Multiplicity of entities involved in communicating with users, which may result in inconsistent messages or communication gaps.
- Limited accessibility in rural areas and logistical constraints within institutional settings.
- Demotivation among healthcare and institutional staff due to sustained operational pressures.

Recommendations:

- Strengthen health literacy campaigns for older adults, focusing on the relevance and safety of seasonal vaccination and addressing misinformation, particularly regarding the duration of COVID-19 vaccine protection.
- Enhance coordination between pharmacies, primary care units, and local health authorities to ensure consistent, clear communication.
- Expand flexible vaccination hours (evenings and weekends) and ensure transport assistance to vaccination centres through collaboration with municipalities.
- Reinforce proactive outreach and appointment systems (e.g., digital scheduling, SMS reminders) to prevent missed opportunities.
- Continue integrating vaccination within long-term care and community health frameworks, ensuring close monitoring through the VACINAS platform.

Healthcare Professionals

In the 2024/2025 seasonal vaccination campaign, a 23% decrease in COVID-19 vaccination uptake and a 3% decrease in influenza vaccination uptake were observed among healthcare professionals compared with the previous campaign. Vaccine hesitancy among healthcare professionals remains a concern, given its potential influence on public confidence and patient decision-making.

Main challenges:

- Low risk perception and reliance on perceived natural immunity.
- Exposure to misinformation and internal team polarisation.
- Insufficient integration of occupational health services.
- Lack of institutional accountability and systematic monitoring.

Recommendations:

- Provide national training on empathetic communication and misinformation management, enabling HCPs to confidently address vaccine hesitancy in clinical encounters.
- Engage micro-influencers among healthcare staff to promote peer vaccination.
- Establish clear accountability targets within occupational health programmes, with monitoring mechanisms linked to institutional performance.
- Involve professional orders and associations in awareness and monitoring.
- Develop structured pathways so that healthcare professionals can act as proactive vaccination advocates with patients — including brief counselling protocols, decision aids, and regular training updates

People with Chronic Conditions

In the 2024/2025 seasonal vaccination campaign, a 26% decrease in COVID-19 vaccination and a 2% increase in influenza vaccination were observed among individuals with chronic conditions compared with the previous campaign. Actual vaccination numbers may be different due to potential reporting bias.

Main Challenges

- Reduced risk perception and disease acceptance, including denial or disengagement among some patients.
- Therapeutic fatigue, with some patients feeling overwhelmed by multiple healthcare interactions.
- Diverse clinical profiles, leading to varying levels of awareness, risk perception and engagement across different chronic conditions.
- Difficulties in follow-up for individuals without a designated family doctor.
- Incomplete denominators, as eligibility depends on manually coded health records.
- Variable coordination between public and private care settings, resulting in inconsistent information flow and follow-up.
- Variable engagement of healthcare professionals in promoting vaccination.
- Differential access across population groups, with more limited access in community pharmacy settings for some priority groups.

Recommendations:

- Integrate vaccination into chronic disease management plans.
- Develop pathology-specific indicators and automate registration within the VACINAS system.
- Strengthen coordination between hospitals and primary care to facilitate vaccination in all contexts.
- Collaborate with patient associations and migrant community organisations to co-create targeted campaigns, paying attention to language and avoiding generic terms such as “chronic patient”, which patients may not identify with.
- Coordinate with upstream interventions aimed at better management and acceptance of chronic disease, as a facilitator of vaccination engagement.

Pregnant Women

Pregnant women remain a priority group under the DGS regulatory framework. Vaccination during pregnancy provides protection for both the mother and the newborn through antibody transfer. In the 2024/2025 campaign, influenza vaccination uptake was substantially higher than COVID-19 vaccination within the category that includes pregnant women (approximately 75,000 influenza and 12,000 COVID-19 vaccine doses).

Main Challenges

- Inconsistent documentation, with pregnancy status not always correctly or systematically recorded in health information systems.
- Care delivered in private settings, where limited interoperability and delayed data-sharing hinder accurate monitoring and follow-up.
- Missed vaccination opportunities in routine prenatal care.
- Language and cultural barriers, particularly affecting migrant women who may not fully understand vaccination messages or invitations available only in Portuguese.
- Fragmented communication pathways between hospitals, primary care units, and families, leading to uncertainty about where and when vaccination should take place.
- Possible insufficient mobilisation of obstetricians and midwives as trusted influencers to support vaccination uptake.

Recommendations:

- Systematically integrate vaccination checks into prenatal consultations.
- Reinforce training of obstetric and nursing teams for proactive, humanised counselling.
- Develop multilingual communication materials with maternity hospitals.
- Improve the completeness and accuracy of vaccination data for pregnant women, reducing potential registration and reporting bias.
- Promote co-administration of COVID-19 and influenza vaccines as *per* DGS Norm. 010/2025 and Norm 009/2025.

Paediatric Population

Portugal maintains one of Europe's highest childhood vaccination rates. The 2025/2026 campaign introduced free influenza vaccination for all children aged 6–23 months. Additionally, children from 6 months of age with risk conditions or in risk settings are eligible for influenza vaccination, according to DGS Standard 009/2025. Paediatric COVID-19 vaccination follows DGS Norm 010/2025.

Main Challenges

- Missed vaccination opportunities among children with frequent hospital contact, reflecting unclear accountability and limited coordination between hospital and primary care services.
- Parental divergence, with disagreements between caregivers (e.g., divorced parents) affecting vaccine decision-making and consent.
- Insufficient reminder mechanisms within existing systems, leading to delayed or missed vaccination appointments.
- Challenges in building parental trust, combined with variable role-modelling by healthcare professionals.

Recommendations:

- Strengthen coordination between healthcare institutions to ensure that children with chronic conditions or recent hospitalisations have their vaccination status assessed and updated at the first point of contact.
- Integrate vaccination education into early health literacy curricula.
- Strengthen hospital–primary care coordination to prevent missed opportunities.
- Use automated SMS reminders and family-based scheduling.
- Develop campaigns in collaboration with paediatricians and parent associations.
- Increase vaccination uptake among healthcare professionals as a visible trust-building measure for parents.

Cross-Cutting Actions

Based on insights from all priority groups, the following cross-cutting actions are identified to support equitable and effective seasonal vaccination in Portugal:

- Strengthen empathetic, evidence-based communication through clear, consistent and people-centred messaging across institutions and professionals - including dedicated capacity for healthcare professionals to act as vaccination advocates.
- Strengthen intersectoral coordination by engaging public, private and social sectors - including pharmacies, municipalities, schools and long-term care facilities - in a unified vaccination approach.
- Enhance vaccine literacy through tailored communication and behavioural insights, addressing misinformation, reducing hesitancy, and fostering sustained trust.
- Improve data quality and digital integration by strengthening real-time monitoring within the VACINAS system and ensuring interoperability across sectors.
- Ensure equitable access by expanding flexible delivery models, including extended hours, transport support and proximity-based interventions.
- Secure sustainable and long-term financing to ensure the continuity and innovation of vaccination programmes, reducing reliance on temporary or emergency funding.

Call to Action

Portugal has the opportunity to further strengthen seasonal vaccination as an integrated, life-course approach. Sustaining public trust requires alignment between scientific evidence, health policy, and clear, empathetic communication. Strengthening intersectoral coordination, improving data systems, and embedding behavioural insights into practice — including equipping and empowering healthcare professionals to be credible advocates — will be essential to ensure equitable and effective vaccination across all population groups.

Versão Portuguesa

Considerações Iniciais

O projeto co-OPERATOR é uma iniciativa financiada pela União Europeia (UE) que visa desenvolver um sistema integrado de conhecimento, observação e formação para apoiar as estratégias de vacinação nos países participantes. Um pilar central deste trabalho é a tradução da evidência científica em recomendações de política acionáveis, enquadradas nos contextos nacionais.

Vários países europeus têm registado um declínio na adesão à vacinação sazonal, em particular no que diz respeito à vacinação contra a COVID-19. Por conseguinte, é necessário tirar partido das evidências científicas disponíveis para orientar medidas políticas concretas destinadas a reforçar a confiança nas vacinas e a promover a adesão tanto à vacinação contra a gripe como à vacinação contra a COVID-19.

Tendo em conta esta necessidade, foi realizado em Portugal um grupo focal dedicado a profissionais de saúde. Este *policy brief* resulta diretamente desse exercício e pretende constituir uma ferramenta prática para decisores em saúde e profissionais de saúde em todo o país.

A sessão, realizada em outubro de 2025, reuniu membros da ação conjunta co-OPERATOR — que participaram como co-facilitadores — juntamente com profissionais relevantes da Direção-Geral da Saúde (DGS), a entidade responsável pela coordenação do Programa Nacional de Vacinação em Portugal, e dos seus parceiros, com enfoque na mudança comportamental no contexto da vacinação, bem como profissionais de saúde de todo o país, nomeadamente os interlocutores de vacinação das Unidades Locais de Saúde.

Os resultados refletem as perspetivas partilhadas e debatidas pelos participantes, não correspondendo necessariamente à posição institucional da Direção-Geral da Saúde.

As conclusões e recomendações apresentadas neste documento são disponibilizadas em inglês e em português.

Policy Brief

Mensagens-Chave

- A adesão à vacinação contra a COVID-19 diminuiu significativamente nos grupos prioritários na campanha 2024/2025.
- A vacinação contra a gripe mantém-se relativamente estável, mas continua a apresentar variabilidade entre regiões e grupos populacionais.
- As limitações persistentes nos dados dificultam uma monitorização precisa da cobertura vacinal em alguns grupos prioritários.
- Reforçar a comunicação, a coordenação e a acessibilidade é essencial para manter uma vacinação sazonal equitativa e eficaz.

Contexto

A cobertura vacinal sazonal na UE mantém-se abaixo do ideal. A adesão à vacina contra a gripe entre os adultos mais velhos continua a ficar aquém da meta europeia de 75% na maioria dos países. A adesão noutros grupos prioritários — incluindo profissionais de saúde, mulheres grávidas e pessoas com doenças crónicas — tem-se mantido estável, com margem para melhoria. A adesão à vacinação contra a COVID-19 diminuiu em vários países europeus durante as recentes campanhas sazonais. Em Portugal, na campanha de 2024/2025, a adesão à vacinação contra a COVID-19 diminuiu 23 % entre os profissionais de saúde, 26 % entre as pessoas com doenças crónicas e 19 % entre os adultos mais velhos.

Portugal apresenta um desempenho comparativamente favorável na vacinação contra a gripe em adultos mais velhos (≥65 anos: ~71%, em 2024/2025). Contudo, na campanha 2024/2025, a vacinação contra a COVID-19 diminuiu significativamente nos grupos prioritários. A estimativa da cobertura vacinal entre alguns grupos elegíveis continua a ser difícil devido ao registo manual dos critérios de elegibilidade e à ausência de denominadores fiáveis.

Principais Resultados por Grupo Prioritário

Tabela 1 – *Policy brief*: Principais resultados por grupo prioritário.

Grupo	Resultados principais	Desafios principais
Adultos com idade ≥60	Cobertura de gripe estável; adesão à COVID-19 diminuiu, especialmente no grupo etário 60–64 anos. Disparidades regionais (Norte com maior cobertura vacinal; Algarve com menor cobertura vacinal).	Fadiga pandémica. Dúvidas sobre a necessidade e os intervalos das doses de reforço. Desconfiança nas vacinas COVID-19. Complexidade logística. Acesso limitado em zonas rurais.
Profissionais de Saúde	Vacinação COVID-19 diminuiu 23%; gripe diminuiu 3% (2024/2025 *vs.* campanha anterior).	Baixa perceção do risco. Exposição a desinformação. Integração insuficiente com saúde ocupacional. Falta de responsabilização institucional.
Doentes crónicos	Adesão à vacinação COVID-19 diminuiu 26%; gripe aumentou ligeiramente (+2%) (2024/2025 vs. campanha anterior). Não estão disponíveis números exatos devido a limitações nos dados.	Perceção reduzida do risco. Fadiga terapêutica. Coordenação fragmentada entre os setores público, privado e social.

		Envolvimento variável dos profissionais de saúde.
Mulheres Grávidas	Adesão à gripe substancialmente superior à COVID-19. Valores exatos indisponíveis por limitações dos dados disponíveis.	Registo impreciso de dados. Oportunidades perdidas nos cuidados pré-natais. Barreiras linguísticas/culturais. Percurso nos cuidados de saúde fragmentados
Crianças	Cobertura vacinal positiva em ano de arranque de nova estratégia de vacinação. Campanha 2025/26 introduz vacinação gratuita contra a gripe a crianças dos 6–23 meses	Oportunidades perdidas em contexto hospitalar. Divergências parentais. Sistemas de lembrete insuficientes. Papel exemplar dos profissionais de saúde variável.

Ações Prioritárias

Tabela 2 – *Policy brief:* Ações prioritárias por domínio.

Domínio	Ação Prioritária
Comunicação	Desenvolver mensagens claras, empáticas e centradas nas pessoas em todas as instituições e por todos os profissionais, com protocolos específicos que permitam aos profissionais de saúde atuar como defensores credíveis da vacinação.
Literacia Vacinal	Implementar estratégias de comunicação direcionadas, baseadas em ciências comportamentais, para combater a desinformação, reduzir a hesitação e construir confiança sustentada — adaptadas a cada grupo prioritário.
Coordenação	Envolver os setores público, privado e social — incluindo farmácias, municípios, escolas e estruturas residenciais para pessoas idosas — numa abordagem intersectorial unificada.
Dados e Sistemas Digitais	Reforçar a monitorização em tempo real do sistema VACINAS e garantir a interoperabilidade entre todos os contextos de cuidados para melhorar a precisão dos dados de cobertura.
Acesso e Equidade	Expandir modelos de administração flexíveis, incluindo horários alargados, apoio nos transportes e intervenções de proximidade para reduzir as barreiras de acesso
Financiamento	Garantir um financiamento sustentável, que ultrapassem os ciclos de emergência, para assegurar a continuidade e a inovação nos programas de vacinação

Apelo à Ação

Portugal tem a oportunidade de reforçar a vacinação sazonal como uma abordagem integrada ao longo do curso de vida. Manter a confiança pública exige alinhamento entre a evidência científica, as políticas de saúde e uma comunicação clara e empática. O reforço da coordenação intersectorial, a melhoria dos sistemas de dados e a integração de conhecimentos sobre comportamentos na prática podem ser importantes para garantir uma vacinação equitativa e eficaz em todos os grupos populacionais.

Nota Metodológica

Este *policy brief* baseia-se em grupos de discussão estruturados realizados em Portugal no âmbito do projeto co-OPERATOR, financiado pela UE. As discussões reuniram pontos focais de vacinação locais das Unidades Locais de Saúde, organizados por grupos populacionais prioritários, para gerar conhecimento prático a partir dos profissionais de primeira linha e informar recomendações de política relevantes. Os resultados refletem as perspetivas dos participantes nos grupos focais, não correspondendo necessariamente à posição da Direção-Geral da Saúde.

Relatório

Sumário Executivo

Vários países europeus têm registado um declínio na adesão à vacinação sazonal, em particular no que diz respeito à vacinação contra a COVID-19. Em Portugal, a adesão à vacinação contra a gripe tem-se mantido estável, embora a cobertura entre as pessoas com 65 anos ou mais tenha permanecido abaixo da meta da UE de 75 % nas últimas épocas. Além disso, a adesão à vacinação contra a COVID-19 diminuiu entre os principais grupos vulneráveis e entre os profissionais de saúde. É, por conseguinte, necessário tirar partido das evidências científicas disponíveis para orientar medidas políticas concretas destinadas a reforçar a confiança nas vacinas e a promover a adesão tanto à vacinação contra a gripe como à vacinação contra a COVID-19. Este *policy brief* apela a uma integração reforçada, a uma maior literacia em saúde e ao reforço da confiança no sistema de vacinação, através de recomendações concretas e acionáveis aplicáveis em todo o território.

Enquadramento

- A vacinação continua a ser uma das medidas de saúde pública com melhor relação custo-eficácia e um pilar fundamental na proteção da população contra infeções respiratórias sazonais.
- Em Portugal, o Programa Nacional de Vacinação garantiu uma cobertura universal e gratuita, atingindo consistentemente taxas de vacinação infantil superiores a 95%.
- Os recentes declínios no número de doses de vacinas contra a COVID-19 administradas nos grupos prioritários e nas populações elegíveis evidenciam a necessidade de reforçar os esforços de vacinação em Portugal.

Recomendações

1. Comunicação e Defesa da Vacinação pelos Profissionais de Saúde

- Reforçar a literacia vacinal através de comunicação personalizada, baseada em evidência e em ciências do comportamento, promovendo uma confiança sustentada.
- Combater a desinformação e reduzir a hesitação vacinal nos grupos prioritários através de estratégias direcionadas e informadas por evidência.
- Dotar os profissionais de saúde de ferramentas específicas, formação e apoio institucional para atuarem como defensores proativos e credíveis da vacinação — incluindo programas de microinfluenciadores entre pares e quadros de responsabilização claros no âmbito da saúde ocupacional.

2. Coordenação e Envolvimento Intersectorial

- Envolver e coordenar os diferentes intervenientes comunitários — farmácias, municípios, escolas, estruturas residenciais para pessoas idosas — numa estratégia de vacinação unificada.
- Garantir acessibilidade e equidade através de modelos de administração de proximidade e flexíveis (horários alargados, apoio nos transportes).

3. Sistemas de Dados e Financiamento

- Investir na qualidade dos dados e na integração digital, melhorando a monitorização em tempo real no sistema VACINAS e garantindo a interoperabilidade entre setores.
- Assegurar um financiamento sustentável, preservando recursos para além dos orçamentos de emergência, de forma a garantir a continuidade e a inovação.

Introdução

A cobertura vacinal sazonal na UE/EEE mantém-se abaixo do ideal. A adesão à vacina contra a gripe entre os adultos mais velhos continua a ficar aquém da meta europeia de 75% na maioria dos países, com grande variação entre países. Os dados disponíveis sugerem que a cobertura da vacinação contra a gripe entre profissionais de saúde, mulheres grávidas e pessoas com doenças crónicas continua a ser insuficiente em muitos países europeus. No entanto, a comunicação de dados limitada e inconsistente entre os diferentes países dificulta a avaliação das tendências gerais nestes grupos de risco. De igual modo, a adesão à vacinação contra a COVID-19 nas campanhas sazonais mais recentes foi baixa e heterogénea, especialmente entre os adultos mais velhos (ECDC, 2025).

Portugal apresenta um desempenho comparativamente favorável, com a cobertura vacinal contra a gripe nos adultos com 65 ou mais anos a manter-se estável, cerca de 71% na campanha 2024/2025, colocando-o entre os países mais próximos da meta da EU (DGS, 2025; ECDC, 2024; ECDC, 2025). Contudo, os dados da campanha 2024/2025 indicam um declínio na vacinação contra a COVID-19: a adesão diminuiu 23% nos profissionais de saúde, 26% nas pessoas com doenças crónicas e 19% nas pessoas com 60 ou mais anos (DGS, 2025).

Em Portugal, a estimativa da cobertura vacinal em alguns grupos prioritários continua a ser um desafio. As estimativas de adesão à vacinação entre pessoas com doenças crónicas, profissionais de saúde e mulheres grávidas dependem do registo manual dos critérios de elegibilidade no momento da vacinação, o que pode originar dados incompletos ou inconsistentes. A ausência de denominadores fiáveis — nomeadamente para os profissionais de saúde, devido à sobreposição entre os setores público e privado — limita a precisão das estimativas de cobertura (DGS, 2025).

Metodologia

Os resultados apresentados neste relatório baseiam-se em grupos de discussão estruturados realizados em Portugal no âmbito do projeto co-OPERATOR, financiado pela UE. A atividade foi liderada pela Direção-Geral da Saúde (DGS), em colaboração com a Universidade de Maastricht (MU) e a Universidade de Tecnologia de Chipre (CUT).

As discussões reuniram pontos focais de vacinação locais das Unidades Locais de Saúde — responsáveis pela implementação operacional das campanhas locais de vacinação sazonal, em articulação direta com a DGS — permitindo a recolha de conhecimento prático junto dos profissionais de primeira linha.

Os participantes foram organizados por grupos populacionais prioritários: 1) profissionais de saúde, 2) pessoas com doenças crónicas, 3) mulheres grávidas e crianças, e 4) adultos mais velhos. Cada grupo de discussão foi composto por 5 a 8 profissionais de saúde. Foi adotada uma abordagem colaborativa de co-criação, combinando escuta ativa com resolução conjunta de problemas.

As sessões seguiram um formato estruturado e sequencial: uma apresentação inicial do contexto epidemiológico e político nacional foi seguida de discussões facilitadas sobre os desafios de implementação, incluindo barreiras organizacionais, logísticas, clínicas e de comunicação. Os participantes refletiram depois sobre as estratégias existentes, identificando boas práticas e lições aprendidas a nível local, nacional e internacional. Uma síntese final recolheu os principais contributos e delineou potenciais ações de seguimento.

Objetivo

O objetivo foi alinhar as estratégias nacionais de vacinação com as realidades locais de implementação, envolvendo diretamente os profissionais de saúde que participam na administração das vacinas. Este

processo visou reforçar a integração e fortalecer a confiança no sistema de vacinação, resultando em recomendações práticas e acionáveis aplicáveis em todo o território nacional.

Resultados por Grupo Prioritário

Adultos com 60 ou mais anos

Os adultos mais velhos constituem um dos grupos prioritários na campanha de vacinação sazonal em Portugal, devido ao seu maior risco de consequências graves por influenza e COVID-19. A cobertura vacinal nas pessoas com 60 ou mais anos atingiu 45,3% para a COVID-19 e 64,0% para a gripe na campanha 2024/2025, aumentando nas pessoas com 65 ou mais anos (50,2% e 70,6%, respetivamente) e atingindo o pico no grupo dos ≥85 anos (65,3% para a COVID-19 e 85,1% para a gripe). Persistem disparidades regionais, com a Região Norte a registar as maiores taxas de cobertura (até 95% para a gripe e 69% para a COVID-19 nas pessoas com 85 ou mais anos), enquanto o Algarve registou as mais baixas (63% e 41%, respetivamente). A vacinação contra a COVID-19 registou uma diminuição notável, especialmente nos adultos mais jovens com idades entre os 60 e os 64 anos.

Principais Desafios

- Menor perceção do risco devido ao distanciamento temporal do período pandémico da COVID-19 e à persistente fadiga pandémica.
- Dúvidas sobre a necessidade de doses de reforço, associadas à baixa literacia sobre a duração da proteção conferida pela vacinação.
- Desconfiança persistente sobre a segurança da vacina COVID-19, reforçada pelo círculo social.
- Elevado número de pontos de vacinação que gera maior complexidade logística e dificulta a coordenação operacional.
- Multiplicidade de entidades envolvidas na comunicação com os utentes, o que pode resultar em mensagens inconsistentes ou lacunas de comunicação.
- Acessibilidade limitada em zonas rurais e condicionantes logísticas em contexto institucional.
- Desmotivação dos profissionais de saúde e do pessoal institucional devido às pressões operacionais sustentadas.

Recomendações

- Reforçar campanhas de literacia em saúde dirigidas aos adultos mais velhos, focando a relevância e segurança da vacinação sazonal e abordando a desinformação, nomeadamente sobre a duração da proteção da vacina COVID-19.
- Melhorar a coordenação entre farmácias, unidades de cuidados de saúde primários e autoridades de saúde locais para garantir uma comunicação consistente e clara.
- Alargar os horários de vacinação flexíveis (noites e fins de semana) e garantir apoio nos transportes em colaboração com os municípios.
- Reforçar os sistemas proativos de contacto e marcação de consultas (por exemplo, agendamento digital, lembretes por SMS) para evitar oportunidades perdidas.
- Continuar a integrar a vacinação nas estruturas de cuidados continuados e de saúde comunitária, garantindo uma monitorização atenta através da plataforma VACINAS.

Profissionais de Saúde

Na campanha de vacinação sazonal de 2024/2025, observou-se uma diminuição de 23 % na adesão à vacinação contra a COVID-19 e uma diminuição de 3 % na adesão à vacinação contra a gripe entre os profissionais de saúde, em comparação com a campanha anterior. A hesitação vacinal entre os

profissionais de saúde continua a ser uma preocupação, dada a sua potencial influência na confiança do público e na tomada de decisão dos doentes.

Principais Desafios

- Baixa perceção do risco e dependência de uma imunidade natural percebida.
- Exposição à desinformação e polarização interna nas equipas.
- Integração insuficiente dos serviços de saúde ocupacional.
- Falta de responsabilização institucional e de monitorização sistemática.

Recomendações

- Proporcionar formação nacional sobre comunicação empática e gestão da desinformação, capacitando os profissionais de saúde para abordar com confiança a hesitação vacinal nas consultas clínicas.
- Envolver microinfluenciadores entre o pessoal de saúde para promover a vacinação entre pares.
- Estabelecer metas claras de responsabilização no âmbito dos programas de saúde ocupacional, com mecanismos de monitorização ligados ao desempenho institucional.
- Envolver as ordens e associações profissionais na sensibilização e monitorização.
- Desenvolver percursos estruturados para que os profissionais de saúde possam atuar como defensores proativos da vacinação junto dos doentes — incluindo protocolos de aconselhamento breve, instrumentos de apoio à decisão e atualizações regulares de formação.

Pessoas com Doenças Crónicas

Na campanha de vacinação sazonal 2024/2025, observou-se uma diminuição de 26% na vacinação contra a COVID-19 e um aumento de 2% na vacinação contra a gripe, entre as pessoas com doenças crónicas, em comparação com a campanha anterior. Os valores reais de cobertura vacinal podem diferir dos reportados devido a um possível viés de reporte.

Principais Desafios

- Reduzida perceção do risco e aceitação da doença, incluindo negação ou desvinculação por parte de alguns doentes.
- Fadiga terapêutica, com alguns doentes a sentirem-se sobrecarregados por múltiplas interações com os cuidados de saúde.
- Perfis clínicos diversificados, resultando em níveis variáveis de consciencialização, perceção do risco e envolvimento entre as diferentes condições crónicas.
- Dificuldades no acompanhamento de pessoas sem médico de família designado.
- Denominadores incompletos, uma vez que a elegibilidade depende de registos de saúde codificados manualmente.
- Coordenação variável entre os contextos de cuidados público e privado, resultando em fluxos de informação e acompanhamento inconsistentes.
- Envolvimento variável dos profissionais de saúde na promoção da vacinação.
- Acesso diferenciado entre grupos populacionais, com acesso mais limitado nas farmácias comunitárias para alguns grupos prioritários.

Recomendações

- Integrar a vacinação nos planos de gestão de doenças crónicas.
- Desenvolver indicadores específicos por patologia e automatizar o registo no sistema VACINAS.
- Reforçar a coordenação entre hospitais e cuidados de saúde primários para facilitar a vacinação em todos os contextos.

- Colaborar com associações de doentes e organizações de comunidades migrantes para cocriar campanhas direcionadas, com atenção à linguagem e evitando termos genéricos como "doente crónico", com os quais os doentes podem não se identificar.
- Articular com intervenções a montante destinadas a uma melhor gestão e aceitação da doença crónica, como facilitador do envolvimento na vacinação.

Mulheres Grávidas

As mulheres grávidas continuam a ser um grupo prioritário no âmbito regulatório da DGS. A vacinação durante a gravidez confere proteção tanto à mãe como ao recém-nascido através da transferência de anticorpos. Na campanha 2024/2025, a adesão à vacinação contra a gripe foi substancialmente superior à vacinação contra a COVID-19 na categoria que inclui as mulheres grávidas (aproximadamente 75.000 doses de gripe e 12.000 doses de COVID-19).

Principais Desafios

- Documentação inconsistente, com o estado de gravidez nem sempre registado correta ou sistematicamente nos sistemas de informação de saúde.
- Cuidados prestados em contexto privado, onde a interoperabilidade limitada e a partilha de dados com atraso dificultam uma monitorização e acompanhamento precisos.
- Oportunidades de vacinação perdidas nos cuidados pré-natais de rotina.
- Barreiras linguísticas e culturais, que afetam particularmente as mulheres migrantes que podem não compreender totalmente as mensagens ou convites de vacinação disponíveis apenas em português.
- Vias de comunicação fragmentadas entre hospitais, unidades de cuidados de saúde primários e famílias, gerando incerteza sobre onde e quando deve ocorrer a vacinação.
- Possível mobilização insuficiente de obstetras e parteiras como influenciadores de confiança para apoiar a adesão à vacinação.

Recomendações

- Integrar sistematicamente a verificação da vacinação nas consultas pré-natais.
- Reforçar a formação das equipas de obstetrícia e enfermagem para um aconselhamento proativo e humanizado.
- Desenvolver materiais de comunicação multilingues com as maternidades.
- Reforçar a qualidade, a completude e a consistência do registo da vacinação em grávidas, de forma a reduzir potenciais vieses de registo e melhorar a fiabilidade dos dados.
- Promover a coadministração das vacinas COVID-19 e gripe de acordo com a Norma DGS 010/2025.

População Pediátrica

Portugal mantém uma das taxas de vacinação infantil mais elevadas da Europa. A campanha de 2025/2026 introduziu a vacinação gratuita contra a gripe para todas as crianças com idades compreendidas entre os 6 e os 23 meses. Além disso, as crianças a partir dos 6 meses de idade com condições de risco ou em contextos de risco são elegíveis para a vacinação contra a gripe, de acordo com a Norma 009/2025. A vacinação pediátrica contra a COVID-19 segue a Norma 010/2025.

Principais Desafios

- Oportunidades de vacinação perdidas em crianças com contacto hospitalar frequente, refletindo uma responsabilização pouco clara e uma coordenação limitada entre os serviços hospitalares e os cuidados de saúde primários.

- Divergência parental, com desacordos entre cuidadores (por exemplo, pais divorciados) que afetam a tomada de decisão e o consentimento vacinal.
- Mecanismos de lembrete insuficientes, que podem levar a atrasos ou faltas às consultas.
- Desafios na construção da confiança dos pais, aliados à modelagem de papel variável pelos profissionais de saúde.

Recomendações

- Reforçar a articulação entre instituições de saúde, garantindo que o estado vacinal das crianças com doenças crónicas ou internamentos recentes é avaliado e atualizado no primeiro ponto de contacto.
- Integrar a educação para a vacinação nos currículos de literacia em saúde precoce.
- Reforçar a coordenação hospital–cuidados de saúde primários para evitar oportunidades perdidas.
- Utilizar lembretes automáticos por SMS e agendamento baseado na família.
- Desenvolver campanhas em colaboração com pediatras e associações de pais.
- Aumentar a adesão à vacinação entre os profissionais de saúde como medida visível de construção de confiança para os pais.

Ações Transversais

- Reforçar uma comunicação empática e baseada em evidência através de mensagens claras, consistentes e centradas nas pessoas em todas as instituições e profissionais — incluindo capacidade dedicada para que os profissionais de saúde atuem como defensores da vacinação.
- Reforçar a coordenação intersectorial, envolvendo os setores público, privado e social — incluindo farmácias, municípios, escolas e estruturas residenciais para pessoas idosas — numa abordagem de vacinação unificada.
- Promover a literacia vacinal através de comunicação personalizada e ciências do comportamento, combatendo a desinformação, reduzindo a hesitação e promovendo uma confiança sustentada.
- Melhorar a qualidade dos dados e a integração digital, reforçando a monitorização em tempo real no sistema VACINAS e garantindo a interoperabilidade entre setores.
- Garantir um acesso equitativo através da expansão de modelos de administração flexíveis, incluindo horários alargados, apoio nos transportes e intervenções de proximidade.
- Assegurar financiamento sustentável e de longo prazo, garantindo a continuidade e a inovação dos programas de vacinação e reduzindo a dependência de financiamento temporário ou de emergência.

Apelo à Ação

Portugal tem a oportunidade de reforçar a vacinação sazonal como uma abordagem integrada ao longo do curso de vida. Manter a confiança pública exige alinhamento entre a evidência científica, as políticas de saúde e uma comunicação clara e empática. Reforçar a coordenação intersectorial, melhorar os sistemas de dados e incorporar as ciências do comportamento na prática — incluindo capacitar e empoderar os profissionais de saúde para serem defensores credíveis — serão essenciais para garantir uma vacinação equitativa e eficaz em todos os grupos populacionais.

Referências

Direção-Geral da Saúde. Estratégia de Vacinação contra a COVID-19: Esquema Vacinal Primário e Campanha de Vacinação Sazonal Outono-Inverno 2025-2026. Norma n.º 010/2025, de 9 de setembro de 2025, atualizada a 26 de novembro de 2025. Lisboa: DGS; 2025.

Direção-Geral da Saúde. Campanha de Vacinação Sazonal contra a Gripe: Outono-Inverno 2025-2026. Norma n.º 009/2025, de 9 de setembro de 2025, atualizada a 26 de novembro de 2025. Lisboa: DGS; 2025.

Direção-Geral da Saúde. Campanha de Vacinação Sazonal Outono-Inverno 2024-2025: relatório final. Lisboa: DGS; 2025.

Direção-Geral da Saúde. Relatório Síntese Anual da Vacinação 2024. Lisboa: DGS; 2025.

European Centre for Disease Prevention and Control. COVID-19 vaccination coverage in the EU/EEA during the 2024–25 season campaigns. Stockholm: ECDC; 2025.

European Centre for Disease Prevention and Control. Survey report on national seasonal influenza vaccination recommendations and coverage rates in EU/EEA countries. Stockholm: ECDC; 2024.

European Centre for Disease Prevention and Control. Survey report on national seasonal influenza vaccination recommendations and coverage rates in EU/EEA countries, 2024/25. Stockholm: ECDC; 2025.

European Centre for Disease Prevention and Control. Vaccination coverage [Internet]. Stockholm: ECDC. Disponível em: https://vaccination-coverage.ecdc.europa.eu/

WWW.DGS.PT

REPÚBLICA PORTUGUESA
SAÚDE

DGS
Direção-Geral da Saúde

Alameda D. Afonso Henriques, 45
1049-005 Lisboa
Tel.: +351 21 843 05 00
Email: geral@gds.min-saude.pt