



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Contributos para o desenho de um modelo de avaliação para
Programas Municipais de Arrendamento Jovem: O caso do
Município de Sintra

Márcia Rafaela Flores Batista

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Sérgio Caramelo, Professor Auxiliar
Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2025



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Contributos para o desenho de um modelo de avaliação para
Programas Municipais de Arrendamento Jovem: O caso do
Município de Sintra

Márcia Rafaela Flores Batista

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador:
Doutor Sérgio Caramelo, Professor Auxiliar
Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2025

“Quando faltar motivação, basta olhar para trás”

- Plutónio

Agradecimentos

Encerrar uma etapa académica representa não apenas a conclusão de um projeto e de um ciclo, mas também um momento de reflexão sobre o caminho percorrido, os desafios superados e as pessoas que fizeram parte desta fase tão significativa.

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Sérgio Caramelo, pelo tempo dedicado a esta investigação, por me orientar com paciência, empatia, conhecimento e rigor, desafiando-me sempre a dar o meu melhor e a pensar de forma mais crítica e reflexiva. Estarei eternamente grata.

Agradeço à Câmara Municipal de Sintra (CMS) e ao respetivo Departamento de Habitação (DHA) por todo o contributo, em especial aos entrevistados, pela disponibilidade e colaboração, que tornaram possível a realização desta investigação.

Um agradecimento do fundo do coração aos amigos que acompanharam de perto esta caminhada.

À Cat, por teres sido a surpresa mais agradável do Iscte, pela presença carinhosa, descomplicada e leve. Foste a ajuda que tanto precisei e a amizade que quero manter. Tornaste tudo mais fácil, desde o início até ao fim deste percurso exigente.

À Lucinha, por seres sempre casa, independentemente da distância que nos separa (2.000 km). Não tenho palavras para exprimir a gratidão pela tua amizade. Obrigada por todas as horas em que me ouviste e incentivaste a fazer melhor.

À Sara, pela constante preocupação e pelas palavras de carinho. Por querereres sempre puxar por mim, mesmo nos meus piores dias. Obrigada por seres colo, alegria, energia e barulho.

À minha Kaya, pelas palavras que não dizes, mas pelo amor enorme que demonstras. Serás sempre o meu maior conforto.

A mim, uma jovem cheia de sonhos, que nunca desistiu, apesar dos momentos menos positivos, das dúvidas e dos desafios.

Resumo

A habitação constitui um bem essencial e um direito fundamental consagrado na Constituição da República Portuguesa. Mais do que um espaço físico, representa um elemento estruturante da vida individual e familiar onde se constroem identidades e laços sociais. No entanto, o acesso à habitação tem-se tornado um dos principais desafios sociais e económicos, sobretudo para os jovens em contexto urbano, que enfrentam dificuldades acrescidas de acessibilidade económica no mercado habitacional. Neste enquadramento, o arrendamento público assume-se como uma alternativa relevante para quem não dispõe de recursos para adquirir habitação própria ou suportar os custos do mercado privado. Face a esta conjuntura, a presente dissertação analisa o Programa de Arrendamento Jovem do Município de Sintra, enquanto instrumento de política pública de habitação local, com o objetivo de contribuir para a definição de um marco conceptual que possa orientar futuros exercícios de avaliação do programa. Este marco é composto por uma Teoria da Mudança e um Modelo Lógico, concebidos como base para a elaboração de um racional avaliativo que integre as especificidades do contexto e das necessidades dos principais utilizadores. A investigação assenta na abordagem metodológica da Avaliação Centrada no Utilizador (Patton, 2012), recorrendo à análise documental e à realização de entrevistas a decisores políticos e de direção e técnicos municipais envolvidos na implementação do programa. O trabalho propõe, assim, uma estrutura conceptual e metodológica que visa reforçar a utilidade e a qualidade das avaliações futuras de programas habitacionais municipais.

Palavras-Chave: Avaliação de Políticas Públicas; Racional Avaliativo; Marco Conceptual; Habitação; Programas Municipais; Arrendamento Jovem.

Abstract

Housing constitutes an essential good and a fundamental right enshrined in the Portuguese Constitution. More than a physical space, it represents a structuring element of individual and family life, where identities and social bonds are built. However, access to housing has become one of the main social and economic challenges, especially for young people in urban contexts, who face increasing economic barriers in the housing market. In this context, public rental emerges as a relevant alternative for those who lack the means to purchase their own home or to bear the costs of the private market. Given this scenario, this dissertation analyses the Youth Rental Programme of the Municipality of Sintra as a local public housing policy instrument, aiming to contribute to the definition of a conceptual framework that may guide future evaluation exercises of the programme. This framework is composed of a Theory of Change and a Logic Model, conceived as the basis for developing an evaluative rationale that reflects the specificities of the context and the needs of primary users. The research is grounded in Patton's (2012) *Utilization-Focused Evaluation* approach, combining documentary analysis with interviews conducted with political decision-makers and municipal technical staff involved in the programme's implementation. The study thus proposes a conceptual and methodological structure designed to strengthen the usefulness and quality of future evaluations of municipal housing programmes.

Keywords: Public Policy Evaluation; Evaluation Rationale; Conceptual Framework; Housing; Municipal Programmes; Youth Rental Housing

Índice

<i>Agradecimentos</i>	v
<i>Resumo</i>	vii
<i>Abstract</i>	ix
<i>Índice</i>	xi
<i>Índice de Figuras e Quadros</i>	xiii
<i>Glossário de Abreviaturas, Acrónimos e Siglas</i>	xv
<i>1. Introdução</i>	1
<i>2. A habitação e os jovens no contexto europeu e nacional</i>	3
<i>3. Avaliação Centrada na Utilização</i>	9
<i>4. Objetivos e Metodologia</i>	11
4.1. Objeto de Investigação	11
4.2. Objetivos de Investigação	13
4.3. Abordagem Metodológica	13
4.3.1. Enquadramento metodológico	13
4.3.2. Plano de Recolha e Análise de Dados	18
<i>5. Resultados da Investigação</i>	23
5.1. Teoria da mudança e modelo lógico	23
5.2. Propósito e questões prioritárias de avaliação na perspetiva dos utilizadores	29
<i>6. Racional Avaliativo</i>	31
<i>7. Conclusão</i>	39
<i>Bibliografia</i>	41
Fontes	41
Referências Bibliográficas	42
<i>Anexos</i>	47
Anexo A – Descrição Operacional do Programa.	47
Anexo B – Teoria da Mudança (TdM)	65
Anexo C - Guião das entrevistas Decisores Políticos e de Direção.	66
Anexo D - Matriz de códigos para a análise de conteúdo das entrevistas aos Decisores Políticos e de Direção.	68
Anexo E – Modelo Lógico (1ª Versão)	69
Anexo F - Guião das entrevistas à Equipa Técnica.	70
Anexo G – Matriz de códigos para a análise de conteúdo das entrevistas à Equipa Técnica	72
Anexo H – Tabela síntese da diferença entre a visão estratégica dos decisores e a visão operacional da equipa técnica	73

Índice de Figuras e Quadros

Figura 1 – Desenho Metodológico.....	23
Figura 2 – Modelo Lógico Final (ML)	28
Quadro 1 – Proposta Matriz de Avaliação.....	32
Quadro 2 – Síntese de Dimensões Gerais e Específicas de Avaliação.....	35

Glossário de Abreviaturas, Acrónimos e Siglas

ACU- Avaliação Centrada no Utilizador

CMS – Câmara Municipal de Sintra

DGPA – Divisão de Gestão do Património

DGPH - Divisão de Gestão do Parque Habitacional Municipal

DHA – Departamento de Habitação

DHAS - Divisão de Habitação e Serviços Comunitários

ML – Modelo Lógico

NGPH – Nova Geração de Políticas de Habitação

NPAT – Núcleo de Planeamento e Apoio Técnico

PHM – Parque Habitacional Municipal

PRR – Plano de Recuperação e Resiliência

TdM – Teoria da Mudança

UPP - Utilizadores Primários Previstos

1. Introdução

A habitação constitui um bem essencial à vida das pessoas. Mais do que um espaço destinado à satisfação das necessidades primárias de proteção, repouso, higiene ou lazer, é o lugar onde o indivíduo e a família encontram resguardo para a sua privacidade e intimidade, bem como o espaço onde se estabelecem laços, identidades e dinâmicas de coesão familiar. A sua garantia a todos os cidadãos configura, portanto, mais do que uma política pública: trata-se de um direito fundamental, consagrado no *n.º 1 do artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa*.

Compreender os desafios habitacionais enfrentados pelos jovens em contexto urbano é essencial para que os decisores políticos e de direção possam tomar decisões informadas e instituir políticas públicas ajustadas, como iniciativas e regulamentos que promovam o acesso à habitação a preços acessíveis. Esta problemática é particularmente relevante para a população jovem que enfrenta obstáculos acrescidos de acessibilidade económica no mercado habitacional. Neste sentido, o arrendamento público surge como uma alternativa a considerar, apresentando-se como uma opção viável para quem não tem condições de adquirir uma habitação própria, nem de suportar os custos do mercado privado, marcado pela escalada dos preços das casas (Yaaco et al., 2024).

É neste enquadramento que se insere a presente dissertação, centrada no Programa de Arrendamento Jovem do Município de Sintra, instrumento de política pública que se traduz na aquisição prévia de fogos destinados a serem atribuídos, mediante procedimento concursal, a jovens com idades entre os 18 e os 35 anos residentes no concelho. A escolha deste tema prende-se com a relevância e atualidade da problemática habitacional, sobretudo no que respeita à população jovem, grupo etário ao qual pertenço, o que lhe confere também um interesse pessoal acrescido. A opção pelo Programa de Arrendamento Jovem do Município de Sintra decorre também de uma experiência profissional de estágio no Departamento de Habitação da Câmara Municipal de Sintra, onde tive oportunidade de conhecer em detalhe o programa e as suas fases de implementação. Esta experiência permitiu identificar este caso como um objeto de estudo pertinente para a análise e avaliação de políticas públicas, oferecendo um contexto concreto e atual para refletir sobre os desafios e os impactos das intervenções municipais na área da habitação jovem.

No âmbito da avaliação de políticas públicas, existem diferentes abordagens e metodologias, sendo que a presente dissertação assenta na Avaliação Centrada no Utilizador, proposta por Michael Patton (2012). Tal abordagem coloca o utilizador, entendido como as entidades, organizações ou indivíduos que atribuem utilidade à avaliação, no centro de todo o

processo avaliativo. Esta abordagem revelou-se particularmente adequada ao contexto desta investigação, uma vez que privilegia a utilidade prática da avaliação para os decisores e técnicos envolvidos.

O *objetivo principal* desta investigação consiste em estabelecer um conjunto de orientações (racional avaliativo) que possam ser aplicadas em futuros exercícios de avaliação de Programas Municipais de Arrendamento Jovem, tendo como ponto de partida o caso específico de Sintra. Procura-se, no essencial, dar resposta a uma *questão central* para esta dissertação: “Como desenhar um modelo de avaliação para Programas Municipais de Arrendamento Jovem que consiga contribuir de forma mais eficaz e eficiente para a aferição dos seus objetivos e impactos?”

Metodologicamente, a investigação desenvolveu-se em três momentos distintos, recorrendo a diferentes técnicas de recolha de informação. Foram combinadas a análise documental e a realização de dois grupos de entrevistas: num primeiro momento, dirigidas a decisores políticos e de direção, e, posteriormente, a técnicos responsáveis pela implementação. Esta lógica incremental, assente na complementaridade das informações recolhidas, revelou-se fundamental para a consolidação do processo de investigação.

A presente dissertação organiza-se em sete capítulos. O primeiro capítulo apresenta a Introdução, contextualizando o estudo, expondo a pertinência do tema e sintetizando os objetivos e a questão de investigação. O segundo capítulo corresponde à revisão do estado da arte, com base na literatura existente. O terceiro capítulo aborda a Avaliação Centrada no Utilizador na sua perspetiva teórica, enquanto o quarto descreve detalhadamente a metodologia utilizada para a recolha e tratamento da informação. O quinto capítulo apresenta e discute os resultados obtidos através da análise documental e das entrevistas realizadas, culminando na versão final do Modelo Lógico. O sexto capítulo desenvolve o racional avaliativo, incluindo recomendações e o plano de avaliação resultantes da investigação. Por fim, o sétimo capítulo, dedicado à conclusão, sintetiza os principais resultados alcançados e apresenta as limitações do estudo, bem como perspetivas para investigações futuras.

Desta forma, a estrutura da dissertação reflete a progressão lógica do estudo, desde a contextualização teórica e metodológica até à construção de um racional avaliativo aplicável a futuras avaliações de programas habitacionais dirigidos à população jovem.

2. A habitação e os jovens no contexto europeu e nacional

A escassez de habitação a preços acessíveis, em especial nas grandes cidades europeias, é salientada como uma preocupação crescente em relação ao crescimento económico e à produtividade da Europa (Comissão Europeia, 2025). Os desafios em matéria de habitação e de propriedade de habitação existem em todos os países (Yaaco *et al.*, 2024), no entanto, a situação da habitação nas grandes cidades da Europa está a tornar-se particularmente crítica, cada vez mais inabituável, mesmo para a classe média (Riedl, 2020).

Ao longo do tempo, têm-se verificado várias mudanças no mercado da habitação, objeto de muita especulação devido à procura intensa de habitação e à procura de investimento, traduzindo-se na oferta limitada de imóveis recém-construídos para o mercado de habitação própria; no abrandamento do mercado hipotecário; e na diminuição do número de habitações sociais concluídas, o que dificulta cada vez mais o acesso à habitação social (Rugg & Quilgars, 2015). Bailey (2020) acrescenta que a dificuldade de acesso à habitação por parte dos jovens resulta do aumento dos preços da habitação, da dificuldade em obter financiamento hipotecário, dos rendimentos instáveis e da escassez de habitação social. De forma convergente, Yaaco *et al.* (2024) salientam que as opções de habitação das classes baixa e média são igualmente condicionadas pelos desafios de acessibilidade económica, pelas taxas de juro elevadas, pelos adiantamentos exigidos e pela indisponibilidade de financiamento hipotecário.

As circunstâncias que afetam a população mais jovem são especialmente gravosas e estes têm sido motivo de grande preocupação na Europa há mais de uma década. Os mais jovens foram especialmente afetados em termos económicos pela pandemia COVID-19, o que fez com que a sua insatisfação com a vida aumentasse a um nível preocupante (Comissão Europeia, 2022). Regista-se também o facto de que na maioria dos países europeus a pobreza monetária é sistematicamente mais elevada entre os jovens do que noutros grupos etários, o que sugere que as políticas de proteção social parecem menos capazes de proteger os jovens (Ferragina *et al.*, 2015). Quando se trata de justiça intergeracional, as pessoas nascidas a partir da década de 1980, enfrentam um fardo económico crescente de privação, desigualdade e desvantagem em relação às pessoas mais velhas (Bessant *et al.*, 2017). Os jovens adultos têm agora mais dificuldades do que antes para manter ou melhorar o nível de vida dos seus pais e a sua situação habitacional (Riedl, 2020).

As vulnerabilidades dos jovens foram geralmente interpretadas sob o prisma da inclusão no mercado de trabalho ou nas instituições de ensino (Plavgo, 2023), enquanto a vulnerabilidade habitacional nos jovens, atraía pouca atenção, apesar da sua importância

fundamental no planeamento e definição de políticas direcionadas para os jovens (Meen & Whitehead, 2020). Como tal, no âmbito das Políticas Sociais, a habitação surgiu recentemente como uma área importante na investigação sobre as vulnerabilidades dos jovens numa era de mercados de trabalho inseguros, desafios de investimento social e financiamento da habitação (Lauri *et al.*, 2025).

Como grupo principal no afluxo de população urbana, os jovens são uma força indispensável e importante na promoção do desenvolvimento económico das cidades (Wu *et al.*, 2023). Compreender os problemas que os cidadãos jovens enfrentam nas zonas urbanas são essenciais para que os decisores possam tomar decisões informadas, e instituir políticas governamentais, como as iniciativas e os regulamentos relativos a oportunidades de habitação a preços acessíveis, sendo isto particularmente importante para os jovens que enfrentam desafios com a acessibilidade económica no mercado da habitação (Yaaco *et al.*, 2024). Procura-se assim tornar o arrendamento público uma alternativa e uma opção mais apelativa para aqueles que procuram uma habitação adequada, e que não podem comprar uma casa, nem arrendar no mercado privado, face à escalada dos preços das casas (Yaaco *et al.*, 2024).

A Habitação assume múltiplos papéis (Cabral, 2022) e já há muito que é reconhecido que os significados e valores associados à sua posse são socialmente construídos (McKee, 2012). Ter uma casa própria é visto como uma forma de sucesso, como independência e símbolo de status social (Abidoye *et al.*, 2020). Na sociedade contemporânea, a habitação tornou-se progressivamente um símbolo de identidade social, estatuto e sucesso (Wu *et al.*, 2023). Existe também uma série de valores ideológicos associados ao conceito de habitação que contribuem para a manutenção e reprodução do sistema económico e social instituído (Cabral, 2022). Para além desta característica, há uma racionalidade económica muito menos enfatizada, que mostra que as famílias veem também a sua propriedade como um ativo económico e de segurança que pode compensar o fraco apoio prestado pelo Estado-Providência (Pinto & Guerra, 2019). A casa própria e a propriedade privada são então vistas pela sociedade portuguesa como símbolos de estabilidade na continuação do fortalecimento da família e da sociedade capitalista (Cabral, 2022).

É importante destacar outro dos papéis mais importantes: a Habitação como um direito que deve ser usufruído por todos os que a ele têm direito (Yaacob *et al.*, 2017). De acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, todas as pessoas têm direito a um nível de vida adequado à saúde e ao bem-estar, incluindo habitação (Eurofund, 2023). Outro exemplo internacional surge na Carta Social Europeia (1961) que, no seu artigo 31º, obriga os Estados a promover o acesso à habitação (Xerez *et al.*, 2019). O direito humano à

habitação deve ser reconhecido como um direito constitucional básico, que mostra que todos devem ter a oportunidade de obter uma habitação adequada, independentemente do grupo de rendimento das famílias e dos recursos económicos de cada um (Zyed, 2014). No caso português, o direito à habitação está consagrado, desde logo, no artigo 65º da Constituição da República Portuguesa de 1976: *“1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.”* (Diário da República n.º 86/1976, de 10 de abril).

A habitação é assim um direito fundamental constitucionalmente consagrado e cada vez mais reconhecido como uma área estratégica fundamental para o desenvolvimento humano e da vida em comunidade, a base de uma sociedade estável e coesa e o alicerce a partir do qual os cidadãos constroem as condições que lhes permitem aceder a outros direitos como a educação, a saúde ou o emprego (CMS, 2024). No entanto, e precisamente 49 anos após a aprovação Constituição da República Portuguesa, o direito à habitação não é uma garantia para todos, tornando-se um desafio para os mais jovens (Jorge, 2022).

Neste contexto, o sistema de habitação português apresenta uma grande especificidade. Por um lado, registou um processo de urbanização tardio, mas intenso, que exerceu fortes pressões construtivas sobre as cidades, sobretudo a partir da década de 1960, conjugando-se com uma oferta insuficiente de habitação, tanto privada como pública. Por outro lado, o Estado-Providência português desenvolveu-se de forma tardia e frágil, em contraciclo com a tendência internacional, já centrada na discussão sobre a sua sustentabilidade. As opções de política pública nesse período inicial privilegiaram setores como a saúde, a segurança social e a educação, relegando a habitação para um plano secundário (Santos *et al.*, 2014). À secundarização das políticas públicas de habitação, aliaram-se a instabilidade do processo democrático e os vários períodos de dificuldade económica (com intervenções do FMI em 1977, 1983 e 2011), o que conferiu um carácter inconsequente às políticas habitacionais após 1974 (Pinto & Guerra, 2019). Assim, configurou-se um Estado social incipiente, marcado por elevadas taxas de propriedade da habitação, frequentemente suportadas por uma lógica de “sociedade-providência” e por um setor residual de habitação social (Allen *et al.*, 2004).

Sem nunca ter conhecido um verdadeiro Estado Providência, Portugal desenvolveu um enorme esforço de investimento público em infraestruturas, equipamentos e serviços que conformaram o padrão de desenvolvimento das cidades como uma dimensão da política urbana, onde se destacam a criação do Fundo de Fomento da Habitação (FFH) em 1969 e o programa de construção nova, O PER - Programa Especial de Realojamento, em 1993 (Cabral, 2022).

O Programa Especial de Realojamento (PER) surge da necessidade política de responder à proliferação de bairros degradados nas principais cidades portuguesas. A partir do final da década de 1970, verificou-se um forte aumento da construção clandestina, sobretudo na Área Metropolitana de Lisboa (AML), onde os bairros se expandiram inicialmente nas zonas periféricas e, progressivamente, em áreas mais centrais, acompanhando o processo de suburbanização da capital (Nunes, 2011). Muitos destes núcleos, popularmente conhecidos como “bairros de barracas”, resultaram não apenas da crise económica da época, mas também do fluxo de imigrantes na sequência das independências das ex-colónias africanas (Cachado, 2013). O PER foi legislado a 7 de maio de 1993, através do Decreto-Lei n.º 163/93, onde é possível identificar 3 objetivos, (1) erradicar as barracas; (2) envolver os municípios de forma vinculada no processo; e (3) potenciar, com o realojamento, uma mudança no estilo de vida dos moradores (Cachado, 2013). No caso da Área Metropolitana de Lisboa (AML) as políticas de habitação foram formuladas essencialmente para dar resposta às situações de emergência, à existência de bairros ilegais e à proliferação de barracas. As políticas habitacionais, e a habitação social eram pensadas e dirigidas apenas aos grupos mais vulneráveis (Pinto & Guerra, 2019), devido ao facto de o parque habitacional público ser muito reduzido. A realidade dos dias de hoje é diferente. De acordo com Pinto & Guerra (2019) a enorme inflação dos preços de venda e de arrendamento da habitação comprometem atualmente a capacidade de acesso à habitação por parte de grupos sociais mais diversificados e heterogéneos: já não se trata apenas dos grupos mais vulneráveis, mas também dos jovens, das famílias com rendimentos médios, das famílias monoparentais, dos inquilinos em risco de serem despejados das suas casas.

Neste processo evolutivo, deveremos destacar o impacto da crise económica de 2008 (Riedl, 2020) e a subsequente recuperação baseada num *boom* turístico e imobiliário que contribuíram para uma crise habitacional de grandes proporções, o que, por sua vez, estimulou o (res)surgimento de conflitos habitacionais. Ainda antes da pandemia de COVID-19, a habitação entra na agenda política portuguesa pelas piores razões: tornava-se cada vez mais difícil aceder a uma habitação acessível e condigna, sobretudo nas áreas metropolitanas (Seixas & Antunes, 2019). A forte dinâmica imobiliária e os processos de financeirização, gentrificação e turistificação em que assenta fizeram disparar o preço da habitação, afetando, pela primeira vez em muito tempo, a classe média (Mendes, 2020).

Em Portugal, a disponibilidade de habitação social tem vindo a diminuir, enquanto o arrendamento privado se torna progressivamente problemático e inacessível para os jovens, face ao aumento exponencial das rendas (Riedl, 2020). Este cenário resulta de um setor de arrendamento pouco regulado, associado a habitações de fraca qualidade, pouca adequação e

preços elevados (Green, 2017). Perante este panorama, torna-se crucial reforçar os mecanismos de regulação do arrendamento e expandir a oferta de habitação pública (Zyed, 2014). O novo enquadramento das políticas urbanas, e em particular das políticas de habitação, numa sociedade democrática, será o da adequada articulação entre as políticas públicas de nível central e as especificidades, autonomia e participação do nível local, através das respetivas estruturas administrativas e comunitárias (Cabral, 2022).

Em 2017 são lançadas em Portugal um conjunto de medidas de política e de novos diplomas e legislação com a criação da *Secretaria de Estado da Habitação* (Cabral, 2022). Logo no ano seguinte surge um documento marcante denominado como *Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH)*, que assinala uma primeira preocupação com o défice habitacional e com as condições de habitabilidade, reconhecendo que o problema de habitação não afeta apenas os mais vulneráveis, mas crescentemente famílias de médios rendimentos (Pinto, 2023). Defende-se nesta opção política a transição de um modelo centrado na oferta pública exclusivamente para grupos vulneráveis e carenciados da população, para um novo modelo que abranja a população que, apesar de ter rendimentos mais elevados, não consegue aceder a uma habitação adequada no mercado, sem que isso implique uma sobrecarga excessiva sobre o orçamento familiar ou habitacional (CMS, 2025). A NGPH enuncia igualmente o objetivo de aumentar significativamente o peso da habitação com apoio público na globalidade do parque habitacional de 2% para 5% até 2025 (*Resolução de Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio*) – um acréscimo de cerca 170.000 fogos, passando na classificação europeia do escalão “muito pequeno” para o “pequeno”. Em 2019, o Parlamento aprovou a *Lei de Bases da Habitação (LdB)* (*Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro*), com o objetivo de dar substância às disposições constitucionais sobre o direito da habitação e reafirmar a responsabilidade do Estado nesta matéria (Cabral, 2022).

Não obstante se ter registado este período de iniciativa política e legislativa, a pandemia de COVID-19 veio acentuar os motivos que têm gerado uma crise estrutural de habitação, desde a persistência de situações graves de precariedade habitacional, às necessidades de reabilitação e requalificação do parque público de habitação, até ao fenómeno mais recente, designado como *crise de acesso à habitação*, onde os preços médios da habitação mais que duplicaram desde 2015, contribuindo para a criação de grandes desigualdades sociais e territoriais. Estas resultaram não apenas do *recuo* do Estado ao longo dos anos nesta matéria, mas também da promoção de políticas públicas que favoreceram a desregulação e o disfuncionamento dos mercados de habitação (Pinto, 2023).

A habitação assume hoje um lugar de destaque na agenda política portuguesa, onde o debate em torno das políticas de habitação voltou em força, com uma preocupação difusa, anunciando-se uma reorientação da política de habitação centrada no objeto – a “casa” – para o objetivo – o “acesso à habitação” (Ascensao *et al.*, 2019). Surge então uma dinâmica de investimento público neste setor, refletindo-se no PRR - Plano de Recuperação e Resiliência (2021-2026), traçado para minorar o impacto económico e social da pandemia de COVID-19 (Jorge, 2022).

Repensar as soluções habitacionais exige uma abordagem integrada que ultrapasse a visão tradicional das políticas públicas de habitação e reconheça o impacto dos novos riscos sociais e das transformações urbanas e imobiliárias, particularmente intensas nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (Pinto & Guerra, 2019). Neste contexto, o acesso a uma habitação adequada deve ser entendido como parte essencial do bem-estar e da inclusão social, abrangendo não apenas os grupos mais vulneráveis, mas também a população jovem que enfrenta sérias dificuldades de acesso à habitação. A promoção de um parque habitacional público robusto e diversificado, assente na reabilitação e reutilização do edificado existente, surge como condição necessária para uma resposta sustentável e socialmente justa (Mendes, 2020). No entanto, e apesar dos esforços recentes, persiste um desajuste estrutural entre a oferta e a procura de habitação, refletido na escalada dos preços e na insuficiência de alternativas acessíveis no mercado privado (CMS, 2024).

Neste quadro, os municípios assumem um papel central na concretização do direito à habitação, pela proximidade que mantêm com os cidadãos e pela capacidade de adaptar as políticas nacionais às realidades locais, sendo agentes fundamentais na conceção, implementação e avaliação de programas de arrendamento a rendas reduzidas, incluindo iniciativas especificamente direcionadas para os jovens (CMS, 2024). Assim, repensar as políticas de habitação implica também reforçar a governança local e a capacidade municipal de resposta a este desafio coletivo.

3. Avaliação Centrada na Utilização

A Avaliação Centrada na Utilização (ACU), desenvolvida por Michael Quinn Patton, constitui uma abordagem consolidada e particularmente relevante para contextos de políticas sociais, sendo amplamente reconhecida como uma das propostas mais consistentes de articulação entre teoria e prática da avaliação. Uma das obras de referência para a análise histórica e estruturada das principais tradições teóricas que moldaram o campo da avaliação de políticas públicas é o trabalho de Marvin C. Alkin (2012) em *Evaluation Roots*. Nesta obra, a partir da metáfora das “raízes” Alkin propõe uma árvore conceptual que agrupa as abordagens em três grandes tradições: a orientada para métodos, a orientada para valores e a orientada para utilização (*Use Branch*). Esta tipologia ajuda-nos a compreender influências, divergências epistemológicas e implicações práticas no quadro da avaliação, destacando a ACU como uma das propostas mais influentes no ramo da utilização.

De forma complementar, Coryn e Stufflebeam (2014), em *Evaluation Theory, Models, and Applications*, sistematizam teorias e modelos de avaliação em cinco grandes categorias, situando a ACU no âmbito das abordagens ecléticas e centradas no uso. Estas abordagens distinguem-se, desde logo, pela flexibilidade metodológica e pelo envolvimento ativo dos utilizadores primários. Para estes autores, o traço distintivo da ACU reside precisamente no facto de as avaliações serem concebidas e conduzidas em função da utilização pretendida, assegurando que as conclusões possam ser aplicadas na melhoria de programas e políticas públicas. A edição revista de *Evaluation Roots* (Alkin & Christie, 2023) atualiza esta genealogia, incorporando novos paradigmas, perspetivas culturais e preocupações éticas e sociais emergentes. Sublinha-se que a teoria da avaliação é continuamente moldada pela prática e pelas exigências contextuais, atribuindo ao avaliador um papel que ultrapassa a dimensão técnica e inclui responsabilidades relacionais, éticas e políticas. Neste quadro, a ACU mantém-se como um exemplo paradigmático de abordagem orientada para a utilização, reforçando a centralidade do envolvimento dos *stakeholders* e a adaptação às complexidades dos contextos sociais.

Patton (2012a) define a ACU como uma abordagem pragmática e participativa que visa maximizar a utilidade prática dos resultados da avaliação para um grupo claramente identificado de utilizadores primários. Os resultados avaliativos tornam-se mais relevantes e aplicáveis quando estes utilizadores participam ativamente em todas as fases do processo, desde a clarificação dos objetivos até à definição do formato dos relatórios. A premissa central é que a apropriação do processo pelos utilizadores é condição necessária para a efetiva utilização dos

resultados. Esta abordagem centra-se nos utilizadores primários, valorizando a psicologia da utilização, segundo a qual quanto maior o envolvimento, maior a probabilidade de aplicação prática das conclusões. Distingue-se ainda pela flexibilidade metodológica, que permite adaptar objetivos e métodos ao contexto e às finalidades da avaliação, e pelo papel relacional do avaliador, que atua como facilitador do diálogo, da negociação e da aprendizagem.

De acordo com Patton (2012b), ao envolver os *stakeholders* de forma significativa, o avaliador contribui para reforçar a apropriação dos resultados, promove a sua relevância e prepara o terreno para uma utilização efetiva da avaliação (p. 287). Já Stufflebeam e Coryn (2014) referem que a ACU é um processo através do qual um avaliador trabalha com os principais utilizadores pretendidos para tomar decisões na conceção e realização da avaliação que melhor servirá esses utilizadores. Tais decisões dizem respeito a todas as tarefas de avaliação, incluindo a identificação dos utilizadores principais e específicos, a seleção de métodos de recolha de dados, a análise dos resultados e a formatação e comunicação das conclusões, juntamente com a oferta de apoio de acompanhamento para garantir a sua utilização (p. 416).

Esta abordagem apresenta várias vantagens que a tornam distintiva no campo da avaliação de políticas públicas. O seu principal contributo reside na orientação pragmática, assegurando que os resultados sejam diretamente aplicáveis e relevantes para as decisões dos utilizadores primários (Patton, 2012a, 2012b). Ao envolver estes atores em todas as fases do processo, desde a definição dos objetivos até à apropriação dos resultados, a ACU maximiza a probabilidade de utilização efetiva das conclusões e promove a aprendizagem organizacional (Patton, 2012a, 2023). Entre os seus pontos fortes destacam-se ainda a flexibilidade metodológica, que permite integrar métodos qualitativos, quantitativos ou mistos de acordo com as necessidades, e a adoção de processos ativos, reativos e adaptativos, ajustando a avaliação às especificidades dos contextos reais (Stufflebeam & Coryn, 2014). A abordagem valoriza igualmente a cultura e o ambiente em que os utilizadores se inserem, o que reforça a pertinência e a sustentabilidade da avaliação (Patton, 2012b). Para além disso, sublinha-se a importância da competência do avaliador, que deve atuar como facilitador do processo, recorrendo a um leque diversificado de estratégias e capacidades relacionais que potenciem a qualidade e a utilidade da avaliação (Patton, 2012a, 2023).

Não obstante estas vantagens, a ACU enfrenta também limitações e desafios significativos. Um dos mais referidos é a rotatividade dos utilizadores envolvidos, que pode obrigar à renegociação contínua do processo, comprometendo a sua estabilidade e eficácia (Patton, 2023). Acresce o risco de enviesamento decorrente da centralidade atribuída a um

subconjunto de utilizadores, que pode não ser plenamente representativo da diversidade de *stakeholders* relevantes. Esta vulnerabilidade abre espaço para potenciais conflitos de interesse ou influência indevida sobre o foco da avaliação, sobretudo quando o avaliador assume múltiplos papéis (como mediador, consultor ou negociador), o que pode fragilizar a sua imparcialidade (Patton, 2012b). Outro desafio prende-se com a exigência de elevados níveis de tempo, recursos e compromisso por parte dos participantes, bem como com a necessidade de fortes competências do avaliador, desde a negociação e comunicação até ao domínio de métodos de investigação variados e à garantia do cumprimento de padrões éticos e profissionais (Stufflebeam & Coryn, 2014; Patton, 2023). Assim, a ACU coloca em evidência tanto o seu potencial para gerar impactos avaliativos úteis e contextualizados como a complexidade e as exigências que impõe à prática avaliativa.

No contexto da presente dissertação, a escolha da Avaliação Centrada na Utilização justifica-se pela sua adequação a processos avaliativos que exigem conciliar prioridades políticas e técnicas, garantindo que os resultados sejam úteis e aplicáveis à tomada de decisão. A ACU oferece uma abordagem colaborativa, flexível e orientada para a prática, o que a torna particularmente pertinente para a avaliação de políticas sociais em contexto municipal, promovendo a efetiva utilização dos resultados.

Importa ainda referir que a ACU dispõe de um quadro metodológico estruturado em etapas progressivas, tal como sistematizado por Patton em *Essentials of Utilization-Focused Evaluation* (2012a). Neste projeto, serão consideradas apenas as primeiras nove etapas do modelo, por se adequarem às exigências e objetivos da investigação. A descrição detalhada dessas etapas será apresentada no capítulo seguinte (subcapítulo 4.3), dedicado à abordagem metodológica.

4. Objetivos e Metodologia

4.1. Objeto de Investigação

A habitação é um bem essencial à vida das pessoas. Mais de que um local de satisfação das necessidades primárias de proteção, repouso, higiene, lazer, etc., a habitação é o local onde o indivíduo e a família encontram resguardo para a sua privacidade e intimidade, como também o local onde se estabelecem os laços, a identidade e a coesão do núcleo familiar. A garantia da sua existência para todos os cidadãos, constitui mais do que uma política pública: constitui um direito básico da vida humana, explanado no *nº1 do artigo 65º da Constituição da República Portuguesa*.

Esta dissertação consiste na construção de um marco conceptual que permita o apuramento de um racional avaliativo que poderá apoiar uma futura avaliação do Programa de Arrendamento Jovem no Município de Sintra. No essencial, este programa traduz-se na aquisição prévia de fogos, com o intuito dos mesmos serem atribuídos através de procedimento concursal, a jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 35 anos, residentes no concelho de Sintra. No Anexo A é apresentada em detalhe a descrição operacional do programa, optando por expor aqui somente os seus elementos essenciais.

O Programa de Arrendamento Jovem foi criado em 2016 e implementado pela primeira vez em 2017, com novas edições em 2021 e 2023. Trata-se de uma iniciativa da Câmara Municipal de Sintra (CMS), através do seu Departamento de Habitação, que assenta na atribuição de fogos habitacionais do parque municipal a jovens residentes no concelho, entre os 18 e os 35 anos, em regime de arrendamento ou subarrendamento.

Ao contrário de muitos programas habitacionais direcionados aos jovens, que se limitam a conceder apoios financeiros ou subsídios para o pagamento da renda no mercado privado, este programa aposta numa solução estrutural e duradoura: a disponibilização de habitação a rendas acessíveis em fogos propriedade do município. Os imóveis encontram-se dispersos pelo concelho e foram adquiridos para reforçar o parque habitacional municipal, permitindo diversificar a sua composição e integrar novos perfis socioeconómicos para além dos grupos tradicionalmente apoiados. As rendas reduzidas do programa são pré-estabelecidas com base em critérios como a tipologia, a área, o valor patrimonial e os valores de referência do mercado privado. Atualmente, estão abrangidos quarenta e nove (49) fogos, um número claramente insuficiente face às necessidades dos jovens com rendimentos intermédios, que frequentemente encontram barreiras no acesso a uma habitação condigna no mercado privado.

A pertinência desta política local decorre da atual conjuntura habitacional. No município de Sintra, à semelhança do que sucede em várias cidades europeias, a pressão no mercado de arrendamento ultrapassa a capacidade das famílias de baixos e médios rendimentos, tornando o acesso à habitação um desafio não só para os mais vulneráveis, mas também para jovens em início de vida ativa. Com rendas cada vez mais elevadas e escassez de oferta, o programa surge como uma resposta inovadora que procura garantir estabilidade, inclusão e oportunidades de fixação da população jovem no concelho.

Para além da sua relevância social, o programa envolve um processo de implementação exigente: desde a aquisição e preparação dos fogos, à abertura de concurso público, passando pela avaliação das candidaturas, sorteio e atribuição final. Este percurso traduz-se numa experiência complexa de gestão de políticas locais de habitação, o que o torna um objeto de

estudo pertinente para refletir sobre os desafios e potencialidades da avaliação de programas municipais direcionados à juventude.

4.2. Objetivos de Investigação

Esta dissertação tem como foco o Programa de Arrendamento Jovem no município de Sintra, e o seu desempenho enquanto programa habitacional para jovens entre os 18 e os 35 anos, mediante a elaboração de um quadro avaliativo baseado na proposta de Patton (2012a), a Avaliação Centrada no Utilizador (ACU). Em termos de *objetivo principal* procuraremos estabelecer um conjunto de orientações (racional avaliativo) para apoio a futuros exercícios de avaliação do Programa de Arrendamento Jovem, através da construção de um marco conceptual constituído por uma Teoria da Mudança (TdM) e pelo Modelo Lógico (ML) decorrentes do caso específico do Município de Sintra. Deste modo, pretende-se, em articulação com decisores políticos e de direção e também com a equipa técnica envolvida na implementação do programa em questão, identificar e sistematizar os objetivos, prioridades e metas que têm pautado a ação da organização (CMS) e definido a trajetória desta política pública. Em linha com este objetivo geral, surgem ainda os seguintes *três objetivos específicos* que se pretendem concretizar nesta dissertação:

1. Identificar os objetivos prioritários, as lógicas causais subjacentes, bem como a estruturação das prioridades, intervenções e resultados potenciais do Programa de Arrendamento Jovem em análise.
2. Construir uma Teoria da Mudança e Modelo Lógico representativos deste programa, que se constituam como instrumento analítico da sua evolução e dos seus resultados enquanto política pública local.
3. Estabelecer orientações através de um racional avaliativo que permitam uma avaliação mais aprofundada e sistematizada de Programas de Arrendamento Jovem, considerando as suas especificidades contextuais.

4.3. Abordagem Metodológica

4.3.1. Enquadramento metodológico

Com este projeto pretende-se contribuir para o planeamento de exercícios de avaliação sustentados em orientações que permitam uma avaliação mais aprofundada e sistematizada. Para tal, tornou-se necessário desenhar um marco conceptual, composto pela elaboração de uma Teoria da Mudança (TdM) num primeiro momento e, posteriormente, pela construção de um

Modelo Lógico (ML). Estes instrumentos permitem identificar metas e objetivos claros, explicitar as lógicas causais subjacentes e estruturar prioridades, intervenções e resultados, criando as condições para um futuro exercício de avaliação.

Embora ambos se inscrevam na abordagem sistémica do planeamento e da avaliação de políticas públicas e, por vezes, se confundam, correspondem a conceitos distintos e foram, por isso, tratados em momentos diferentes desta dissertação (Capucha & Caramelo, 2024). A Teoria da Mudança explicita a lógica causal que liga o problema de partida às soluções propostas, delineando o percurso expectável para alcançar a mudança desejada. Trata-se de uma construção de natureza hipotética e propositiva, elaborada *ex ante*, que estabelece um quadro conceptual de referência sobre a forma como o programa se prevê desenvolver durante e após a sua implementação (Capucha & Caramelo, 2024). A sua elaboração implica uma abordagem sistémica, que reconhece a inserção das políticas em contextos dinâmicos, complexos e abertos, dos quais são simultaneamente produto e parte integrante. Habitualmente, a TdM combina um diagrama, que representa visualmente múltiplas vias causais, e uma narrativa explicativa, que detalha os elementos e as relações representadas (Davies, 2018).

Já o Modelo Lógico constitui um instrumento eminentemente operacional, concebido para representar de forma visual e sistematizada os elementos constituintes de um programa e as principais relações entre eles, sejam funcionais, financeiras ou causais. Em versões mais complexas, pode também integrar as interações entre diferentes sistemas relevantes para a política ou projeto em análise (Capucha & Caramelo, 2024). Como ferramenta instrumental, o Modelo Lógico deve ser entendido como subsidiário da TdM, na medida em que o seu conteúdo resulta da clarificação prévia da lógica causal, permitindo depois sintetizar e comunicar de modo acessível a estrutura e a dinâmica da intervenção.

Em suma, enquanto a Teoria da Mudança fornece a base conceptual e causal, o Modelo Lógico traduz essa lógica numa representação operacional e sistemática. A utilização de ambos facilita o exercício de análise do Programa de Arrendamento Jovem do município de Sintra, ao permitir, por um lado, esquematizar as estratégias de implementação e, por outro, sistematizar a forma como estas se traduzem em *inputs* e *outputs* que, ao interagir com outros fatores e pressupostos, originam resultados de curto, médio e longo prazo, criando as condições necessárias para uma futura avaliação.

Tal como referido no Capítulo 3, a abordagem específica de avaliação adotada neste trabalho assenta na Avaliação Centrada na Utilização (ACU), proposta por Patton em *Essentials of Utilization-Focused Evaluation* (2012a). Trata-se de uma perspetiva amplamente aplicada na avaliação de políticas públicas, na medida em que coloca em evidência os utilizadores

primários previstos (UPP), valorizando as suas necessidades, perspetivas e valores (p. 4). Importa salientar que, no presente estudo, serão consideradas apenas as primeiras nove das dezassete etapas que compõem o modelo de Patton. As etapas subsequentes, orientadas para a concretização integral de uma avaliação, extravasam o escopo desta dissertação. Já as nove etapas iniciais assumem particular relevância, pois estruturam e preparam a avaliação de forma intencional e participativa, servindo de base teórica ao processo desenvolvido. Estas etapas orientaram a construção da Teoria da Mudança e do Modelo Lógico, que funcionaram como instrumentos analíticos fundamentais. Ao permitir sistematizar o funcionamento do programa e antecipar os seus potenciais resultados, a ACU facilitou a realização de uma análise prospetiva e descritiva, adequada aos objetivos desta investigação.

A escolha desta abordagem avaliativa relaciona-se com a natureza do objeto em estudo: um programa municipal de arrendamento jovem promovido pela Câmara Municipal de Sintra. Neste contexto, torna-se essencial envolver tanto os decisores políticos e de direção como a equipa técnica responsável pela implementação, reconhecendo-os como utilizadores primários da avaliação. A sua participação assegura que os resultados produzidos possam traduzir-se em respostas mais ajustadas às necessidades locais e em orientações úteis para a melhoria das políticas de habitação dirigidas aos jovens.

Como referimos, as primeiras nove etapas propostas por Patton (2012a) constituem a base metodológica deste trabalho, servindo de orientação para a construção da Teoria da Mudança e do Modelo Lógico, utilizados como instrumentos analíticos centrais. Estas etapas serão detalhadas ao longo deste ponto e, posteriormente, articuladas com o plano de recolha e análise de dados (ponto 4.3.2).

As duas primeiras etapas integram uma fase preparatória, centrada, por um lado, na avaliação enquanto processo e, por outro, no próprio papel do avaliador.

A *primeira etapa* consiste em conhecer e construir o programa de avaliação, aferindo a preparação da política pública para a avaliação, sendo que o principal foco incide em compreender o contexto onde esta se desenrola, o contexto político que a rodeia, conhecer os atores chave e ainda os tópicos que a mesma deve abordar (Patton, 2012a). Permite também, numa primeira instância identificar os utilizadores primários, isto é, quem irá utilizar os resultados da avaliação.

Já na *segunda etapa*, pretende-se estabelecer claramente para que servirá a avaliação, ou seja, definir os usos previstos o que implica analisar o ambiente institucional, político, social e organizacional em que a avaliação será realizada, para garantir a sua relevância e viabilidade. É necessário aumentar a preparação e as competências do avaliador, relacionando-se com a

capacidade de este tomar boas decisões de metodologia, recolha e análise de dados, e apresentação de resultados, as quais são determinantes na credibilidade da avaliação (Patton, 2012a).

Na *terceira etapa* Patton (2012a), destaca a importância de clarificar os propósitos da avaliação, tornando-se relevante estabelecer contacto com os utilizadores primários previstos, isto é, com aqueles que podem beneficiar da mesma, e ainda questioná-los sobre o uso que pretendem dar à avaliação, para que esta possa ser desenvolvida em concordância com os objetivos dos *stakeholders*.

Uma vez estabelecido este contacto e finda esta etapa, abre-se a oportunidade para a concretização da *quarta das nove etapas já referidas*, a decisão sobre a avaliação, que consiste em escolher o tipo de avaliação mais adequado com base nas necessidades dos utilizadores e no contexto específico, através da realização de uma análise da situação com os utilizadores primários previstos, envolvendo-os na construção da avaliação, ao receber o seu *input* sobre o contexto, sobre o *timing*, sobre a envolvente política e sobre oportunidades e constrangimentos metodológicos (Patton, 2012a).

O *quinto passo* descrito pelo autor passa pela identificação daquelas que são as principais utilizações da avaliação, onde é crucial definir com precisão as perguntas e os critérios da avaliação, garantindo que estão alinhados com os interesses dos utilizadores. Patton (2012a) identifica seis tipos principais de avaliação, nomeadamente, a sumativa, a formativa, a avaliação de responsabilidade, a monitorização, a avaliação para produção de conhecimento e a avaliação evolutiva ou de desenvolvimento, não como categorias isoladas, mas como formas de alinhar o desenho da avaliação com o uso pretendido, isto é, quais os propósitos que se pretende que a avaliação cumpra, ao enquadrá-la num (ou mais) dos seis tipos de avaliação descritos pelo autor (Patton, 2012a). Este autor enfatiza também que o tipo de avaliação não deve ser escolhido com base em modas metodológicas, mas sim em função do uso real que se pretende fazer dos resultados, reforçando o princípio de centralidade no utilizador.

Na *sexta etapa* da avaliação centrada no utilizador o objetivo é identificar e refinar as perguntas-chave da avaliação, de forma colaborativa com os utilizadores primários da avaliação. As perguntas devem refletir o que os utilizadores realmente querem saber e o que irão utilizar para tomar decisões, melhorar o programa ou produzir aprendizagens significativas. É necessário selecionar os métodos e abordagens que melhor respondam às perguntas da avaliação e que sejam viáveis no contexto do estudo, caracterizando-se por uma fase de negociação e clarificação entre o avaliador e os utilizadores, onde as questões de

avaliação devem ser concretas, práticas e centradas na tomada de decisão, a clareza das perguntas ajuda a manter a avaliação focada, eficiente e relevante (Patton, 2012a).

Esta etapa está interligada à quinta etapa, pois são esses elementos que dão direção e foco às perguntas. A clareza nesta fase é crucial para que as etapas seguintes estejam alinhadas com os fins práticos da avaliação.

Como tal, a *sétima etapa* preconizada pelo autor coloca o enfoque sobre as questões prioritárias da avaliação, estando estas intimamente relacionadas com o uso pretendido pelos utilizadores da avaliação. De acordo com Patton (2012a), as boas questões de avaliação são aquelas que os *stakeholders* não só querem ver respondidas, mas também aquelas cujas respostas terão uma utilidade para a organização. Esta etapa foca-se na credibilidade da avaliação, cujo objetivo é assegurar que os resultados sejam considerados credíveis pelos utilizadores, utilizando métodos rigorosos e estratégias que aumentem a confiança no processo.

A *penúltima etapa das nove* a utilizar consiste num processo de aprendizagem e adaptação, com o intuito de monitorizar continuamente o processo de avaliação, adaptando-o conforme necessário para manter a sua relevância e maximizar a sua utilização. No fundo, passa por perceber se a avaliação em preparação se enquadra no contexto das avaliações tradicionais: análise de implementação, avaliação por objetivos, e a avaliação da conexão entre a implementação do programa e os resultados relevantes (Patton, 2012a).

Por fim, a *nona e última etapa* procura determinar qual o modelo de intervenção ou teoria da mudança se encontra em avaliação, clarificando-o e testando a teoria por detrás do modelo em estudo. O foco está na execução do trabalho empírico da avaliação, ou seja, a recolha de dados, a sua análise e interpretação, sempre com o uso previsto e os utilizadores primários em mente, e tendo em conta princípios orientadores como a credibilidade, a utilidade e a transparência, promovendo-se o uso contínuo de descobertas preliminares e reflexões ao longo do processo avaliativo. Para Patton, a mera conceptualização do programa pode ter impacto na forma como este é implementado, desenvolvido, melhorado e avaliado (Patton, 2012a, pg. 231).

Este conjunto de nove etapas serve, então, de suporte metodológico ao trabalho realizado ao longo da dissertação, sendo relevante salientar que as nove etapas não decorrem, necessariamente, de forma linear e sequencial, mas sim de forma interligada à medida que a preparação da avaliação e a recolha de dados se desenrolam e garantem que a avaliação seja não apenas um exercício técnico, mas uma ferramenta prática para tomada de decisão, refletindo o carácter flexível, participativo e pragmático da avaliação focada no utilizador cuja prioridade é maximizar a utilidade dos resultados para decisões concretas, num contexto real.

Por fim, refira-se que em termos de instrumentos de recolha, tratamento e análise de informação Patton não impõe uma abordagem metodológica específica, defendendo a adequação metodológica em função do uso pretendido.

4.3.2. Plano de Recolha e Análise de Dados

A metodologia de recolha e análise de dados desta dissertação divide-se em três momentos ou etapas fundamentais para a construção da Teoria da Mudança e Modelo Lógico, desenvolvida através de uma lógica incremental ao longo das mesmas. Assim, as três etapas consistem em: recolha de fontes documentais e respetiva análise, entrevistas presenciais semiestruturadas a quatro atores de relevo para a política pública e para a organização, e ainda a realização de um segundo grupo de entrevistas a três elementos da equipa técnica responsável pela implementação do Programa de Arrendamento Jovem no município de Sintra, as quais serão explanadas de forma detalhada em seguida e sintetizadas pela Figura 1.

A primeira fase da recolha e análise de dados consistiu na pesquisa de fontes documentais relevantes para a política, com o intuito de aprofundar conhecimentos sobre a organização, perceber as prioridades seguidas por esta e pela política e de compreender as cadeias causais inerentes a cada uma delas, com o intuito de desenhar a Teoria da Mudança. A *Análise Documental*, segundo McHugh *et al.* (2016) consiste em analisar o conteúdo de documentos pertinentes para conhecer o contexto de desenvolvimento/implementação da política, bem como os principais atores e expectativas (pp.4-5). Esta fase da metodologia corresponde à concretização da primeira etapa preconizada por Patton (2012a), onde se conhece o programa e a preparação da organização para a avaliação, compreendendo o contexto e os atores chave da política pública.

Como tal, foram tidos em conta documentos que influenciam diretamente a Política Pública em questão, como são exemplo a nível nacional: i) a *Lei de Bases da Habitação (Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro)*, que estabelece as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos, nos termos da Constituição; ii) o documento intitulado *Nova Geração de Políticas de Habitação - NGPH (Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio)*, que tem por missão garantir o acesso de todos a uma habitação adequada, entendida no sentido amplo de habitat e orientada para as pessoas, passando por um alargamento significativo do âmbito de beneficiários e da dimensão do parque habitacional com apoio público.

A nível local destacam-se um conjunto de documentos municipais que regem o Programa, como é o caso: i) da *Estratégia Local de Habitação de Sintra (aprovada em janeiro*

de 2022), que prevê a adequação das políticas de habitação do Município à Nova Geração de Políticas de Habitação; ii) do *Regulamento Geral de Habitação de Sintra (Aprovado pela Assembleia Municipal de Sintra em 20 de dezembro de 2023, e entrou em vigor a 12 de fevereiro de 2024)*, que surge como instrumento de regulação, que sistematiza e integra o conjunto de normas, procedimentos e critérios de atribuição e gestão de habitações propriedade do Município de Sintra ou detidas, a qualquer título, pelo mesmo, bem como as regras a que obedecem as relações de utilização das habitações e a boa gestão dos espaços de utilização comum dos prédios de habitação do Município, centrado numa abordagem holística de toda a questão habitacional no Município de Sintra e suportado no respeito pelos princípios gerais das políticas públicas de habitação; iii) do antigo *Regulamento Municipal de Arrendamento Jovem (aprovado pela Assembleia Municipal em 24 de outubro de 2016)*, revogado pelo Regulamento Geral de Habitação de Sintra de 2024.

Após a análise cuidada e detalhada da documentação disponível, elaborou-se a Teoria da Mudança (Anexo B), que possibilitou não só a sistematização da informação recolhida como também evidenciou a necessidade de recorrer às entrevistas como instrumento adequado para aprofundar o conhecimento sobre a implementação desta política, ao auscultar a perspetiva dos principais atores envolvidos, já que a partir deles é possível conhecer como esta se tem vindo a desenvolver. A TdM serviu de base à construção dos guiões de entrevista utilizados nas etapas seguintes. Esta fase da metodologia corresponde à concretização da segunda etapa preconizada por Patton (2012a), onde é fundamental definir os usos previstos da avaliação, garantindo a sua relevância no contexto em que ocorre. Essa definição depende da capacidade do avaliador em tomar decisões metodológicas adequadas, selecionar instrumentos de recolha de dados e analisar resultados de forma rigorosa, aspetos determinantes para a credibilidade da avaliação (Patton, 2012a).

Esta fase constituiu, assim, a transição para o segundo momento da recolha de dados: as entrevistas com os atores relevantes para o Programa de Arrendamento Jovem e para a organização. De acordo com McHugh et al. (2016), a seleção dos atores a entrevistar deve privilegiar sobretudo aqueles que estiveram envolvidos na elaboração e implementação da política, definindo-se em paralelo o guião da entrevista (p. 5). Deste modo, neste lote de entrevistados, encontramos os *stakeholders* responsáveis por definir as orientações estratégicas da política pública em estudo nesta dissertação e pela supervisão das várias fases que envolvem a implementação deste programa, pelo que serão os mais adequados para obter as informações que se consideram pertinentes nesta fase do projeto e por serem eles os principais interessados na avaliação e que terão possibilidade de realizar ações com base nos resultados da mesma,

colocando-se assim em prática a etapa três do modelo de Patton (2012a), que corresponde à identificação e contacto dos utilizadores primários.

O primeiro grupo de entrevistas, foi composto por quatro entrevistas a *stakeholders* relevantes na organização: O vereador da CMS, responsável pelo pelouro da habitação, e três elementos pertencentes ao Departamento de Habitação (DHA), nomeadamente o Diretor do Departamento de Habitação, o Chefe da Divisão de Gestão do Parque Habitacional Municipal (DGPH), e a Coordenadora do Núcleo de Planeamento e Apoio Técnico (NPAT), executadas de modo presencial durante os meses de junho e julho de 2025, seguindo um modelo semiestruturado, respeitando um guião que se encontra no Anexo C e que foi desenvolvido com base na Teoria da Mudança resultante da primeira etapa de recolha e análise de dados, mas dando liberdade aos entrevistados para elaborarem sobre as questões, tendo ainda uma duração estimada entre 30 minutos e 45 minutos, e onde foi solicitado aos entrevistados, a sua autorização para que a entrevista fosse gravada (apenas áudio) para fins estritamente académicos de transcrição do seu conteúdo. A realização das entrevistas correspondeu à quarta etapa preconizada por Patton (2012a), já que nelas foi efetivada uma análise da situação da política pública em conjunto com os utilizadores primários da avaliação.

Posteriormente, as entrevistas foram transcritas para fins de análise de conteúdo efetuada com recurso ao *software* MAXQDA, que se revelou útil, pois facilitou a sistematização da informação obtida no primeiro leque de entrevistas, cuja codificação (Anexo D) respeitou as prioridades/objetivos da política pública definidas pelos *stakeholders* recolhidas durante as entrevistas, procurando, assim, extrair informações como o problema de partida, as atividades realizadas com vista à concretização dos objetivos definidos pelo programa, os recursos utilizados, quer sejam materiais, financeiros e humanos e os resultados de curto, médio e longo prazo, bem como os fatores de risco inerentes a cada um deles, tendo existido especial enfoque nas cadeias causais existentes e no racional por detrás de cada uma. Estas informações deram origem a uma primeira versão do Modelo Lógico, construído numa lógica incremental (Anexo E), e que por isso expôs de forma sistematizada as informações recolhidas pela primeira etapa e a informações recolhidas através das entrevistas aos decisores políticos e de direção.

Esta versão segue para a terceiro e último momento da recolha e análise de dados realizada nesta dissertação: o segundo grupo de entrevistas semiestruturadas, direcionadas nestes fase a três elementos pertencentes ao NPAT, três técnicas superiores que fizeram parte da equipa técnica responsável pela implementação dos últimos concursos do Programa de Arrendamento Jovem, cujos elementos se inserem em áreas de formação distintas como: Pedagogia, Serviço Social e Sociologia, tal como referem Capucha & Caramelo (2024),

crescentemente, as organizações do Estado são chamadas a trabalhar em rede, com recurso a parcerias e a organizar-se com base em equipas polivalentes, e de composição multidisciplinar.

Este segundo grupo de entrevistas foi realizado com o intuito de obter informações que completem a esquematização do Modelo Lógico inicial, tornando-o cada vez mais robusto, contribuindo para uma lógica mais avaliativa. Estas entrevistas foram realizadas nos mesmos moldes que o primeiro grupo de entrevistas, mas desta vez, com as questões adicionais mais direcionadas ao processo de implementação do programa, aos constrangimentos sentidos em cada procedimento concursal e à perceção sobre todo o processo de implementação. Procura-se assim, captar a perspetiva de quem está responsável pela implementação do programa, pelos procedimentos concursais e que contacta diretamente com os candidatos, e por consequência, beneficiários finais do programa, com o intuito de perceber as atividades realizadas com vista à concretização dos objetivos definidos pelo programa e prioridades definidas pelos *stakeholders*, procurando assim extrair informações sobre o processo de implementação do programa, sobre o procedimento concursal e a atribuição dos fogos, sobre os recursos utilizados, quer sejam materiais, financeiros e humanos e os resultados de curto, médio e longo prazo, bem como os fatores de risco inerentes a cada um deles. Neste processo, foi sempre mantido um especial enfoque nas cadeias causais existentes e no racional por detrás de cada uma destas componentes.

Estas três entrevistas realizadas à equipa técnica responsável pela implementação do Programa de Arrendamento Jovem, cujo guião se encontra no Anexo F, seguiu um modelo semiestruturado desenvolvido com base na Teoria da Mudança e do Modelo Lógico resultantes das etapas anteriores. As entrevistas foram executadas de modo presencial durante o mês de julho de 2025, tendo uma duração aproximada de 30 minutos a 45 minutos e onde foi solicitado aos entrevistados a sua autorização para que a entrevista fosse gravada (apenas áudio) para fins estritamente académicos de transcrição do seu conteúdo efetuada com recurso ao *software* MAXQDA, que se revelou útil, pois facilitou a sistematização da informação obtida no segundo leque de entrevistas, cuja codificação (Anexo G) seguiu o mesmo padrão definido anteriormente.

Este terceiro momento, correspondente ao conjunto de entrevistas centradas na política pública de Arrendamento Jovem no município de Sintra, realizadas à equipa técnica, permitiu aferir os respetivos recursos, atividades, realizações, resultados, impactos e fatores de risco, complementando as lógicas causais que estruturam o programa. Nesta fase, foi também possível consolidar o trabalho previamente desenvolvido e aprofundar as cadeias causais identificadas junto dos decisores políticos e de direção, de modo a compreender de forma mais clara o

processo de implementação e o alcance dos resultados pretendidos na perspectiva dos responsáveis pela execução do programa. Foi igualmente neste momento que se enquadrou a quinta etapa do modelo de avaliação centrada no utilizador de Patton (2012a).

No decorrer das entrevistas (segundo e terceiro momento) foram ainda colocadas algumas questões sobre a avaliação do programa. Este procedimento vai ao encontro das últimas etapas do modelo da ACU. Na sexta etapa, as perguntas-chave da avaliação são definidas de forma colaborativa com os utilizadores primários, devendo ser concretas, práticas e centradas na tomada de decisão, garantindo foco, relevância e eficiência (Patton, 2012a).

A sétima etapa foca-se na identificação do propósito da avaliação e das questões prioritárias, ou seja, aquelas que os utilizadores primários desejam ver respondidas (Patton, 2012a). Foi após o segundo conjunto de entrevistas que foi possível apurar com maior precisão algumas dessas questões.

A oitava etapa corresponde a um processo contínuo de aprendizagem e adaptação, que implica monitorizar e ajustar as propostas para a avaliação de modo a manter a sua relevância e maximizar o potencial de utilização (Patton, 2012a). Este processo traduziu-se numa interação com os UPP, envolvendo-os nos aspetos fundamentais da avaliação e incorporando os seus contributos na reformulação de componentes do desenho avaliativo. As questões colocadas aos UPP permitiram captar a sua perspetiva e alinhar a avaliação com as suas necessidades e expectativas, sendo este diálogo iterativo crucial para a consolidação do racional avaliativo.

Por fim, a nona etapa centrou-se na recolha, análise e interpretação dos dados, sempre orientada para a credibilidade, utilidade e transparência. Reconhecendo que a própria conceptualização do programa influencia a sua implementação e melhoria (Patton, 2012a), esta fase culminou na elaboração da versão final do Modelo Lógico que se apresenta na Figura 2 e expõe os recursos, atividades, realizações e resultados do programa, bem como os pressupostos e fatores de risco associados. A partir desta base, foi possível desenvolver o marco conceptual que sustenta a construção do racional avaliativo e orienta futuros exercícios de avaliação.

A heterogeneidade dos atores entrevistados permitiu recolher informações ricas e diversas, oferecendo uma visão ampla da implementação desta política. Este tópico será abordado com maior detalhe no ponto 5.2 da presente dissertação.

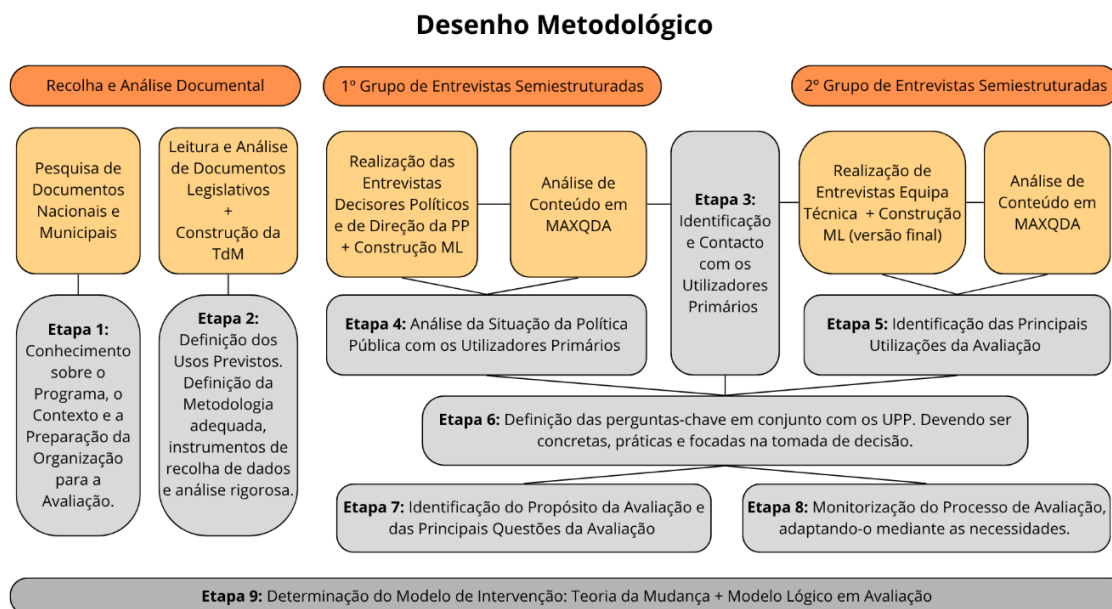


Figura 1 - Desenho Metodológico correspondente à presente Dissertação.

Fonte: Elaboração Própria.

5. Resultados da Investigação

5.1. Teoria da mudança e modelo lógico

Após concluir as três fases de recolha e análise de dados, foi possível a apresentação do descritivo da Teoria da Mudança e a construção do Modelo Lógico Final representado pela Figura 2. Atente-se que estes dois elementos foram elaborados com o intuito de explicar o racional lógico causal por detrás da implementação do Programa de Arrendamento Jovem no Município de Sintra e de modo a facilitar futuros exercícios de avaliação deste programa.

A análise documental da legislação, nomeadamente do *Regulamento Geral de Habitação de Sintra*, permitiu identificar três objetivos prioritários definidos pelo Município no âmbito da gestão do seu parque habitacional. Em primeiro lugar, promover o arrendamento dos fogos devolutos, disponibilizando-os a preços significativamente inferiores (até 75%) aos praticados no mercado privado. Em segundo lugar, reforçar a eficiência da gestão do património habitacional municipal, privilegiando o arrendamento em detrimento da alienação, garantindo simultaneamente as receitas necessárias à sua conservação. Por fim, contribuir para a fixação de residentes nos centros históricos e em zonas rurais do concelho em risco de decréscimo populacional, contrariando a tendência de despovoamento e envelhecimento demográfico.

Finalmente, considerando as entrevistas dos UPP, identificou-se o *objetivo global desta política pública*: Maximizar o número de jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 35 anos, em regime de arrendamento ou subarrendamento de fogos no concelho de Sintra, através

de rendas reduzidas. E foi também possível identificar *objetivos intermédios*, pretendidos com a implementação do programa de arrendamento jovem que auxiliarão a sua futura avaliação, observado os resultados de curto e médio prazo mencionados pelos UPP: a) Fixar os jovens no concelho de Sintra; b) Facilitar o acesso à habitação dos jovens; c) Estimular a mobilidade habitacional e social dos jovens; d) Mudança de paradigma da habitação pública (outro segmento de população: classe média); e) Aumento da oferta pública de habitação, e consequente aumento do PHM; f) Dinamização do mercado de arrendamento.

No que respeita ao ML final foram identificados os *inputs* ou seja, os recursos essenciais à implementação do Programa AJ, nomeadamente, os recursos financeiros (Orçamento Municipal para a habitação; Financiamentos, como é exemplo o PRR e o 1º Direito), materiais (fogos; materiais necessários para construção, reabilitação ou manutenção desses mesmos fogos) e humanos como o IRUH; as empresas privadas de construção civil; as empresas privadas que realizam reabilitações ou manutenções nos fogos; os decisores políticos e de direção, técnicos superiores, assistentes técnicos, assistentes operacionais, bem como a estrutura organizacional da CMS como: DGPA, DGPH, DHA, NPAT ou DHAS responsáveis por acionar os mecanismos necessários para a concretização e implementação do Programa AJ.

De seguida, analisaram-se as *atividades e estratégias* decorrentes da implementação desta política, mencionadas pelos entrevistados, para identificar as principais intervenções da Câmara Municipal de Sintra neste âmbito, como é exemplo: a construção, aquisição, reabilitação e manutenção dos fogos. No entanto, essas atividades implicam também *pressupostos*, que podem colocar em causa as cadeias causais identificadas, como é exemplo: i) *Construção de Fogos (P1)*, é crucial que haja construção, pois estamos numa corrida contra o tempo, já que é necessário construir rapidamente. No âmbito deste programa em concreto, são lançados procedimentos de concurso público destinados à construção e reabilitação profunda de fogos (a cargo de empresas privadas), no entanto a pandemia constrangeu grande parte do setor da construção civil, e o que se verifica é que são lançados concursos no setor da construção e muitos deles ficam desertos. Acrescente-se que, neste momento, fruto da aceleração do PRR há muitos investimentos em vários domínios (habitação, saúde, educação), muitas obras públicas a decorrer no país ao mesmo tempo, de modo que se registam dificuldades na realização de intervenções de construção/reabilitação de habitação e com as condições em que tal é possível; ii) *Existência de Fogos Disponíveis para Aquisição (P2)*, bem como a possibilidade de exercer Direito de Preferência no processo de compra de fogos particulares, uma vez que é a alternativa mais rápida para alocar fogos ao programa, já que sem fogos o programa não pode avançar, a aquisição de fogos é concretizada através da Consulta

de Mercado para aquisição, que advém por decisão do Sr. Presidente da CMS; iii) *Reabilitação Profunda dos Fogos Adquiridos (P3)*, uma vez que a maioria dos fogos adquiridos, quer pela sua idade (necessidade de modernização), quer por motivos de estruturas danificadas, sistemas obsoletos, ou procura por eficiência energética, necessitam de intervenções profundas, o que faz com que esses mesmos fogos não se tornem respostas imediatas e não possam ser imediatamente colocados na bolsa de fogos disponíveis para alocar ao programa de arrendamento jovem; iv) *Existência de Fundos ou Financiamentos disponíveis para Construção, Aquisição, Reabilitação e Manutenção de fogos (P4)*, dado que a responsabilidade da resposta de habitação é da Administração Central, os municípios disponibilizam-se a cooperar com a Administração Central e a encontrar respostas, no entanto, e tendo em conta os custos elevados associados à habitação (o custo da aquisição do terreno acrescido do custo da construção), é muito difícil aos municípios suportar com orçamento municipal as necessidades habitacionais existentes – sem os fundos ou financiamentos não é possível assegurar habitações no mercado a preços que as pessoas possam aceder; v) *Bolsa de Fogos alocados ao Programa AJ (P5)*, já que é necessário criar uma bolsa de fogos para o Programa AJ, uma vez que não são lançados procedimentos concursais para um número reduzido de fogos (p.e., para 1, 2 ou 5).

São também *estratégias* identificadas neste programa a necessidade de aquisição de um maior número de fogos com tipologias mais adequadas aos agregados que concorrem, nomeadamente de tipologias T0 e T1, bem como a possibilidade de alargamento do programa através do subarrendamento – a CMS arrenda a terceiros e subarrenda através deste programa, de modo a alocar mais fogos a este programa, dada a dificuldade de aquisição de fogos no mercado. A preparação de cada concurso envolve a elaboração de uma Proposta de Abertura, onde se definem previamente todos os elementos necessários. Este documento inclui a lista de fogos a concurso e a respetiva ficha individual, com informações como a freguesia onde se localiza o imóvel, a área em metros quadrados, a tipologia, o valor da renda (fixado em função da localização, da área, da tipologia e do valor patrimonial) e, ainda, algumas fotografias. São igualmente estabelecidos a taxa de esforço exigida para o acesso ao fogo, bem como as listas de requisitos, impedimentos e documentos necessários à candidatura.

A Proposta de Abertura é então submetida à apreciação da vereação da Câmara Municipal de Sintra, neste caso do vereador com o pelouro da habitação. Após verificação e aprovação, é dado o aval para o lançamento do concurso do Programa de Arrendamento Jovem, cuja divulgação é realizada através dos canais oficiais da autarquia (site institucional e redes sociais). Por fim o lançamento do concurso (5 concursos lançados até ao momento: o primeiro lançado no ano de 2017 com 12 fogos disponíveis. Nesse procedimento, registaram-se 423

candidaturas, das quais resultaram 12 atribuições. Em 2021, abriu novo concurso para a atribuição de 35 fogos, tendo sido apresentadas 169 candidaturas e atribuídos todos os fogos disponíveis. Já em 2023, foi lançado um terceiro concurso, desta vez para 17 fogos. Embora se tenham registado 153 candidaturas, apenas foram entregues 10 fogos. Este procedimento foi realizado no âmbito do Programa 1.º Direito, cujos critérios específicos limitaram o número de candidatos elegíveis, impedindo a atribuição da totalidade dos fogos disponibilizados. Importa ainda referir que os concursos realizados em 2017, 2021 e 2023 foram regulados pelo anterior Regulamento de Habitação da Câmara Municipal de Sintra. O Novo Regulamento Geral de Habitação do Município de Sintra entrou em vigor no início de 2024. Nesse ano foram lançados dois concursos do Programa de Arrendamento Jovem. O primeiro ocorreu em março, com 11 fogos disponíveis, tendo recebido 100 candidaturas e resultado em 10 atribuições. O segundo concurso foi lançado em abril, igualmente para 11 fogos, mas apenas registou 20 candidaturas, das quais resultou uma única atribuição. Este último decorreu ao abrigo do Programa 1.º Direito, não tendo sido possível atribuir a totalidade dos fogos devido ao número insuficiente de candidatos elegíveis).

No plano das *realizações*, é necessário analisar todas as candidaturas em cada um dos procedimentos concursais, onde surge outro pressuposto: *Jovens cujos Rendimentos e Taxa de Esforço se insiram nos requisitos (P6)*, apesar das rendas estabelecidas para os fogos alocados ao Programa AJ serem inferiores aos valores praticados no mercado privado, não são rendas calculadas mediante os rendimentos dos candidatos (como acontece com o arrendamento apoiado), as rendas são pré-estabelecidas antes de cada procedimento concursal, portanto, os candidatos é que devem reunir as condições para conseguirem aceder a determinado fogo, o que nem sempre se verifica, e por isso comparativamente à lista de candidaturas, o número de candidatos admitidos (que cumprem todos os requisitos), é muito reduzida, chegando por vezes a que alguns dos fogos não sejam atribuídos por não existirem candidatos admitidos. A análise das candidaturas culmina então na elaboração das listas de candidatos Admitidos e Rejeitados do Procedimento Concursal. A lista de candidatos admitidos identifica os titulares de candidatura elegíveis para o sorteio de atribuição dos fogos. Estes sorteios decorrem presencialmente no edifício dos Paços do Concelho de Sintra, sendo todos os candidatos convidados a estar presentes. A condução e gestão do procedimento cabe ao diretor do Departamento de Habitação (DHA), com o apoio da equipa técnica responsável (NPAT ou DHAS). Para o sorteio, são atribuídos números distintos aos fogos (grupo 1) e aos candidatos admitidos (grupo 2). Posteriormente, procede-se à extração aleatória de um número de cada grupo, estabelecendo a correspondência que determina a atribuição de um fogo a um candidato.

Desde o início do Programa de Arrendamento Jovem foram atribuídos 68 fogos através dos cinco concursos realizados. Atualmente, encontram-se 49 fogos efetivamente atribuídos e dispersos pelo concelho de Sintra, dos quais 29 localizados na freguesia de Aqualva e Mira Sintra, 3 em Algueirão-Mem Martins, 2 em Queluz e Belas, 9 em Rio de Mouro e 6 na freguesia de Sintra.

A análise permitiu identificar diversos *resultados de curto prazo* decorrentes da implementação desta política pública como: o aumento do número de fogos reabilitados no Parque Habitacional Municipal (PHM) e, consequentemente, aptos para habitação; a atribuição de um maior número de fogos a jovens, traduzindo-se num aumento de beneficiários jovens de habitação pública no município de Sintra e no reforço da oferta do programa; a integração de novos perfis socioeconómicos, nomeadamente da classe média, num parque habitacional que durante muitos anos esteve sobretudo direcionado para os grupos mais vulneráveis; e a possibilidade de os jovens pagarem rendas ajustadas à sua taxa de esforço, promovendo maior autonomia e emancipação habitacional (para muitos a possibilidade de saírem de casa dos pais e da “primeira experiência” a viverem sozinhos). Este último resultado contribui ainda para a redução da precariedade habitacional, evitando situações de sobrelotação nas habitações das famílias de origem.

No *médio prazo*, salientam-se outros efeitos, como a redução da pressão sobre o mercado de arrendamento privado, na medida em que uma maior oferta pública implica menor procura no setor privado; o alargamento do Parque Habitacional Municipal, que contribui igualmente para o reforço do Parque Habitacional Público; e o reconhecimento do Município de Sintra como uma autarquia com uma oferta habitacional diversificada, incluindo um programa especificamente orientado para os jovens.

No que respeita ao *impacto*, isto é, aos *resultados de longo prazo*, a implementação do Programa de Arrendamento Jovem permite fixar a população jovem no concelho de Sintra, composta por grupos cada vez mais qualificados, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e estabilidade financeira, bem como para o reforço da sua independência habitacional. Paralelamente, o programa possibilita a dinamização e regulação do mercado de arrendamento privado, através do aumento da oferta pública de habitação direcionada a jovens, exercendo assim um efeito regulador sobre o setor privado. Por fim, gera algum retorno do investimento, recuperado através das rendas praticadas, as quais se situam em valores superiores aos aplicados na modalidade de arrendamento apoiado.

Maximizar o nº de jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 35 anos, em regime de arrendamento ou sub arrendamento de fogos no concelho de Sintra, através de rendas reduzidas.

RECURSOS	ATIVIDADES	RESULTADOS		IMPACTO	PRESSUPOSTOS (P)
<u>Recursos Humanos:</u> - Decisores Políticos, Técnicos Superiores, Assistentes Técnicos, Assistentes Operacionais - Estrutura organizacional (DGPA, DGPH, DHA, NPAT) - IRUH - Empresas Privadas que realizam reabilitações profundas ou manutenções correntes nos fogos -Empresas de construção civil <u>Recursos Financeiros:</u> - Fundos Municipais - Financiamentos (ex: PRR ou 1º Direito) <u>Recursos Materiais:</u> - Fogos - Materiais necessários para todas as intervenções de reabilitação e manutenção dos fogos	Construção, Aquisição, Reabilitação e Manutenção de fogos (P1), (P2), (P3), (P4), (P5) Aquisição de um maior nº de fogos de tipologias inferiores – T0 e T1, mais adequados aos agregados que concorrem (muita procura e pouca oferta). Alargamento do Programa - Possibilidade de Subarrendamento Preparação do Procedimento Concursal – Proposta de Abertura Lançamento de Concursos (1 - 2017; 1 - 2021; 1 - 2023; 2 - 2024).	Curto Prazo Aumento do número de fogos reabilitados no Parque Habitacional Municipal (PHM) e aptos para habitação. Maior número de fogos atribuídos a jovens → aumento do número de beneficiários e de fogos alocados ao programa. Integração de novos perfis socioeconómicos (classe média) no parque habitacional municipal. Possibilidade de pagamento de rendas ajustadas à taxa de esforço → promove autonomia, emancipação e reduz a precariedade habitacional (incluindo situações de sobrelotação).	Médio Prazo Redução da pressão sobre o mercado de arrendamento privado → maior oferta pública diminui a procura no setor privado. Alargamento do Parque Habitacional Municipal e, por consequência, do Parque Habitacional Público. Reconhecimento do Município de Sintra como autarquia com oferta habitacional diversificada, incluindo programa específico para jovens.	Fixação de jovens qualificados no concelho, com melhoria da qualidade de vida, estabilidade financeira e independência habitacional. Dinamização e regulação do mercado de arrendamento privado, através do aumento da oferta pública. Retorno do investimento, recuperado pelo valor das rendas (superior ao arrendamento apoiado).	Construção de Fogos; (P1) Existência de Fogos Disponíveis para Aquisição; (P2) Reabilitação Profunda dos Fogos Adquiridos; (P3) Existência de Fundos ou Financiamentos disponíveis para Construção, Aquisição, Reabilitação e Manutenção de fogos; (P4) Bolsa de Fogos alocados ao Programa AJ; (P5) Jovens cujos rendimentos e taxa de esforço se insiram nos requisitos; (P6)
REALIZAÇÕES Análise das Candidaturas (Elaboração de listas de admitidos e rejeitados) – (P6); Atribuição de fogos através de sorteio; 68 fogos atribuídos até ao momento: Atualmente 49 fogos em AJ.					
Fatores de Risco	Disponibilidade de fogos para alocar ao programa; Tempo moroso que envolve as várias etapas do processo de implementação do Programa; A não atribuição de fogos alocados a cada procedimento concursal; Valor das rendas praticadas;				

Figura 2 - Modelo Lógico Final
Fonte: Elaboração Própria

5.2. Propósito e questões prioritárias de avaliação na perspetiva dos utilizadores

Após análise cuidada da documentação referente ao Programa de Arrendamento Jovem, nomeadamente o *Regulamento Municipal de Arrendamento Jovem (2016)*, e o *Regulamento Geral de Habitação do Município de Sintra (2024)* que veio substituir o anterior mencionado, verificou-se que em nenhum dos documentos é mencionada a avaliação ou parte avaliativa do programa, o que justifica ainda mais a pertinência da presente dissertação. No entanto e ainda que a avaliação do programa não seja mencionada nos documentos programáticos, existem dois momentos de avaliação, ainda que elementares (mas que permitem obter algum *feedback*), realizados pela equipa técnica que implementa o programa através de questionários. São eles: i) a *Avaliação de Satisfação*, que é realizada um mês após o sorteio final, ou seja, um mês depois da atribuição do fogo (i.e, após a realização do sorteio e da entrega da chave), aplicado a todos os candidatos admitidos, incluindo os não sorteados, cujo objetivo é inquirir sobre o processo concursal, se foi de fácil acesso, se a divulgação foi bem feita, como é que teve conhecimento do concurso, que dificuldades teve na candidatura (perguntas já predefinidas que dão algum *feedback* do que pode ser melhorado ao nível da implementação do programa); ii) e a *Avaliação de Impacto*, realizada, três meses após a assinatura dos contratos, ou seja após a entrega da chave e dos arrendatários residirem no fogo, aplicada a todos os beneficiários, cujo objetivo é inquirir sobre o impacto que a solução habitacional teve na vida dos arrendatários, se a qualidade de vida melhorou, se do ponto de vista financeiro existiu uma evolução positiva.

Tal como referido no ponto 4.3.2, em todas as entrevistas, tanto com os decisores políticos e de direção como com a equipa técnica, foram colocadas questões referentes à avaliação (parte integrante do ciclo de políticas), com o intuito de compreender a visão dos entrevistados acerca da avaliação do Programa AJ. No primeiro leque de entrevistas aos *stakeholders*, foi deixado claro que “*Só faz sentido termos políticas públicas se as acompanhamos, monitorizamos e fizermos a sua avaliação, e essa avaliação deve ser feita de forma rigorosa*”, acrescentando que “*O acompanhamento e monitorização permanentes permitem uma manutenção corretiva e preventiva*”. No segundo leque de entrevistas à equipa técnica, foi sublinhado que “*Refletir sobre o programa e o feedback que é dado pelos candidatos e beneficiários é fundamental para melhorarmos a nossa forma de agir perante o programa*”. Estas ideias centrais sustentam a relevância da avaliação no Programa AJ e enquadram as perspetivas apresentadas em seguida. As perguntas incidiram em três dimensões: (i) necessidades de avaliação; (ii) momento adequado para a avaliação; e (iii) formas de utilização dos resultados, e as respostas encontram-se sintetizadas no Anexo H.

No que respeita às *necessidades de avaliação*, os decisores políticos e de direção destacaram a importância de aferir o impacto do programa na vida dos jovens beneficiários, não apenas ao nível económico e familiar, mas também no que toca à integração comunitária. Foi igualmente salientada a necessidade de conhecer os rendimentos e a composição dos agregados candidatos, permitindo assim elaborar um diagnóstico mais rigoroso das carências habitacionais dos jovens do concelho. Outro aspeto considerado relevante consistiu em medir o peso das rendas face ao mercado e os benefícios efetivamente alcançados, bem como a capacidade do programa para fixar jovens no território, relacionando a habitação com a sua permanência laboral em Sintra.

A este nível, referiu-se ainda a importância de analisar o cumprimento das obrigações contratuais por parte dos arrendatários. A equipa técnica, por seu lado, sublinhou a pertinência de avaliar a integração e satisfação dos beneficiários, bem como a sua capacidade financeira para suportar as rendas ao longo do contrato, reconhecendo que essa condição pode variar no tempo. Realçaram igualmente a necessidade de aferir se o programa cumpre os objetivos municipais e de recolher informação sobre as perspetivas dos jovens no final do contrato, nomeadamente planos alternativos ou motivos de desistência. De um ponto de vista analítico, esta diferença de ênfases evidencia a complementaridade entre uma visão mais estratégica por parte dos decisores, centrada nos impactos globais, e uma visão mais operacional por parte da equipa técnica, orientada para a gestão e acompanhamento próximo dos beneficiários.

Quanto ao *momento mais adequado para a avaliação*, as respostas dos decisores políticos e de direção mostraram-se diversas. Alguns defenderam avaliações periódicas de 6 em 6 meses ou anuais, considerando a duração dos contratos, enquanto outros apontaram para momentos de médio-longo prazo (entre 1,5 e 2 anos após a entrada no programa), de modo a compreender melhor os processos de integração. Foi também salientada a pertinência de analisar os casos de desistência antes do termo dos cinco anos, identificando as razões que levam alguns beneficiários a não permanecer até ao limite previsto, bem como a importância de realizar avaliações seis meses antes da conclusão do contrato. A equipa técnica, em contraste, defendeu sobretudo a realização de avaliações anuais, coincidentes com a renovação dos contratos, como forma de recolher feedback regular. Consideraram igualmente essencial a aplicação de inquéritos na fase final, nomeadamente à saída, ainda que tal prática não tenha sido implementada até ao momento, dado que os primeiros contratos apenas agora se aproximam do seu termo. Este contraste sugere que, enquanto os decisores valorizam diferentes momentos de avaliação ao longo do ciclo de vida do programa, a equipa técnica privilegia soluções viáveis e rotineiras, ponderando a exequibilidade e os recursos disponíveis.

Por fim, relativamente à *utilização dos resultados*, os decisores políticos e de direção identificaram como principais finalidades a revisão dos valores das rendas, garantindo que permanecem ajustados aos rendimentos dos candidatos e mais acessíveis face ao mercado privado, bem como a expansão da oferta de fogos face à elevada procura. Enfatizaram ainda a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre as carências habitacionais dos jovens, de modo a alinhar as medidas públicas com os objetivos que prosseguem, sublinhando a importância de incorporar aprendizagens resultantes de falhas ou constrangimentos. Já a equipa técnica destacou a utilidade dos resultados para aperfeiçoar os critérios de elegibilidade, evitando a exclusão de jovens com rendimentos mais baixos, e para simplificar os formulários de candidatura, reforçando o apoio administrativo. Referiram também a importância de reduzir o tempo de implementação do programa, de incorporar sugestões dos beneficiários nas revisões futuras e de assegurar maior acompanhamento após a assinatura do contrato, ainda que de forma equilibrada. Um exemplo concreto da utilização do *feedback* dos candidatos foi a criação do Manual do Candidato, que surgiu da necessidade de simplificar processos e apoiar melhor os jovens no momento da candidatura.

A análise comparativa evidencia uma clara convergência entre os decisores políticos e de direção e a equipa técnica quanto à relevância da avaliação como instrumento de aprendizagem e melhoria contínua. Contudo, emergem diferenças de enfoque: os decisores privilegiam uma perspetiva estrutural e estratégica, centrada na eficácia global e no impacto territorial, enquanto a equipa técnica foca aspetos operacionais ligados à execução e ao acompanhamento dos beneficiários. Em conjunto, estas visões demonstram que os resultados da avaliação podem simultaneamente informar decisões estratégicas e orientar ajustes processuais na implementação. Esta complementaridade reforça a importância de um racional avaliativo que integre ambas as perspetivas.

6. Racional Avaliativo

Para a formulação do racional avaliativo de apoio a futuros exercícios de avaliação de Programas Habitacionais de Arrendamento Jovem optou-se por estruturar em matriz as dimensões de avaliação consideradas relevantes neste estudo, apresentadas no Quadro 1, que cruza o enquadramento temporal da avaliação (*in itinere e ex post*), e a perspetiva operacional, nomeadamente a centralidade do foco (processo, resultados e impacto). Esta sistematização permite evidenciar, de forma clara, em que momentos e com que finalidades cada dimensão se torna mais pertinente para a análise do programa, identificando as dimensões a privilegiar em cada momento do ciclo avaliativo.

As dimensões de avaliação correspondem a um conjunto previamente formalizado e sistematizado (Markiewicz & Patrick, 2015), concebido para conferir coerência e robustez ao desenho avaliativo, bem como assegurar a cobertura dos objetivos definidos. A sua adoção como eixo estruturante do exercício avaliativo apresenta diversas vantagens: constitui um quadro amplamente reconhecido para orientar a abordagem de avaliação, garante uma perspectiva abrangente e sistemática e promove uma linguagem comum entre todos os envolvidos desde o início do processo (OECD, 2021). Além disso, possibilita o acesso a critérios avaliativos mais explícitos e a padrões mais precisos, criando condições para avaliações mais objetivas e focadas nas questões centrais para os atores relevantes, como decisores, técnicos e público-alvo (Kraft & Furlong, 2021). No caso do Programa em análise, esta opção contribui para facilitar a definição de alternativas e prioridades por parte dos utilizadores da avaliação.

Quadro 1 - Proposta de Matriz de Avaliação.

DIMENSÕES		IN ITINERE (DURANTE)	EX POST (DEPOIS)	CENTRALIDADE DO FOCO
Centradas no Evaluand	Acessibilidade	✓	✓	Processo
	Cobertura	✓	✓	Resultados
	Desenho Programático	✓		Processo
	Eficácia	✓	✓	Resultados
	Eficácia Operativa	✓	✓	Processo
	Eficiência	✓	✓	Resultados
	Impacto		✓	Impacto
	Plausibilidade	✓		Processo
	Relevância/Pertinência		✓	Resultados
	Sustentabilidade		✓	Resultados
Específicas	Atratividade do programa	✓	✓	Resultados
	Satisfação dos Beneficiários	✓	✓	Processo
	Tempo de Resposta	✓		Processo
	Capacidade Financeira	✓	✓	Resultados
	Fixação Territorial e Profissional		✓	Impacto

Fonte: Elaboração Própria

No que respeita à *perspetiva temporal*, selecionou-se apenas as modalidades: i) *in itinere* (durante) que corresponde às avaliações realizadas na fase de implementação, fornecendo informação útil para ajustar o percurso do programa e permitindo influenciar decisões em tempo real e recolher evidências sobre o desenho, o processo de execução e os

primeiros resultados alcançados (Capucha & Caramelo, 2024), ii) e *ex post* (depois) que se refere a avaliações retrospectivas, orientadas para identificar fatores de sucesso ou insucesso, a sustentabilidade dos resultados e o impacto gerado. O campo preferencial das avaliações sumativas e de impacto, constituindo uma base para extrair lições aplicáveis a futuras intervenções (Capucha & Caramelo, 2024). Uma vez que o programa já se encontra em execução e como tal, não se considerou pertinente a perspectiva *ex ante*.

No que respeita à *perspetiva operacional*, foram selecionados três tipos de avaliação considerados mais adequados ao Programa de Arrendamento Jovem. A avaliação de processo revela-se essencial, uma vez que o programa já se encontra em curso (*lógica on going*) e importa compreender de que forma está a ser implementado (Capucha & Caramelo, 2024). Neste âmbito, analisam-se as atividades, os procedimentos e os fatores que condicionam a execução, permitindo identificar pontos fortes e constrangimentos na implementação e no funcionamento do programa. Esta abordagem fornece uma visão útil para ajustes em tempo útil, contribuindo para a melhoria da gestão e da operacionalização. A avaliação de resultados justifica-se pela necessidade de aferir até que ponto os objetivos do programa estão a ser concretizados (Capucha & Caramelo, 2024), designadamente no apoio ao acesso à habitação aos jovens e no alívio do peso das rendas face ao mercado privado. Este tipo de avaliação permite também analisar as mudanças verificadas nos beneficiários diretos e, em alguns casos, nos seus agregados familiares ou na comunidade, fornecendo informação crítica para perceber a eficácia da intervenção. Por sua vez, a avaliação de impacto assume particular relevância numa fase posterior (contextos *ex post*), dado que se centra nos efeitos mais duradouros do programa (Capucha & Caramelo, 2024). No caso concreto, importa avaliar em que medida esta política pública contribui para a fixação dos jovens no território, para a sua estabilidade profissional e para a dinamização do desenvolvimento local. A análise de impacto permitirá, assim, compreender não apenas os resultados imediatos, mas também os contributos estruturais do programa, positivos ou negativos, diretos ou indiretos, incorporando a análise das relações de contributo causais das intervenções em relação aos seus efeitos, desta forma é possível retirar lições úteis para futuras iniciativas municipais de arrendamento jovem.

Por fim, foram selecionadas as dimensões de avaliação resultantes da articulação entre duas perspetivas distintas, mas complementares. Por um lado, as dimensões centradas no *evaluand*, que têm como foco essencial (mas não exclusivo) a avaliação dos elementos intrínsecos ao *evaluand* (Capucha & Caramelo, 2024), amplamente reconhecidas na literatura da avaliação de políticas públicas, tais como a *Acessibilidade*, a *Cobertura*, o *Desenho Programático*, a *Eficácia*, a *Eficácia Operativa*, a *Eficiência*, o *Impacto*, a *Plausibilidade*, a

Relevância/Pertinência e a Sustentabilidade, que permitem enquadrar o programa em termos conceptuais mais robustos, assegurando consistência metodológica e comparabilidade com outros exercícios avaliativos. Por outro lado, identificaram-se as dimensões específicas, construídas a partir da análise empírica das entrevistas realizadas, que refletem as preocupações, expectativas e prioridades concretas dos *stakeholders* do Programa de Arrendamento Jovem de Sintra.

Enquanto as dimensões gerais fornecem um quadro conceptual normativo, as dimensões específicas traduzem esse quadro para a realidade local, permitindo captar aspetos contextuais e operacionais fundamentais para compreender a implementação e os efeitos deste programa em particular. Assim, estas duas tipologias de dimensões, sintetizadas pelo Quadro 2, não se sobrepõem, mas antes complementam-se, articulando o rigor conceptual com a pertinência prática.

A *acessibilidade (accessibility)* refere-se à medida em que uma intervenção permite ou facilita o acesso aos bens e serviços providenciados, em especial junto do público-alvo ou de grupos com necessidades particulares (Rossi et al., 2019). No caso do Programa de Arrendamento Jovem de Sintra, esta dimensão deve centrar-se prioritariamente na análise do processo de candidatura e seleção, procurando avaliar se é transparente e equitativo, se os critérios de elegibilidade não criam barreiras desnecessárias e se a informação sobre o programa chega efetivamente aos jovens do concelho. Importa ainda compreender se as tipologias habitacionais disponibilizadas correspondem às necessidades dos agregados familiares candidatos, garantindo igualdade de oportunidades no acesso. A *cobertura (coverage)* corresponde à medida em que a população-alvo é efetivamente abrangida pela intervenção, distinguindo situações de subcobertura (quando grupos prioritários ficam de fora) e de sobrecobertura (quando são incluídos públicos não-prioritários) (Love, 2004; Rossi et al., 2019). No caso do programa, esta avaliação permite perceber se o número de jovens apoiados é significativo face ao universo daqueles que apresentam dificuldades de acesso à habitação no concelho de Sintra, bem como se os mecanismos de seleção evitam enviesamentos ou exclusões indevidas. A *coerência (coherence)*, entendida como a consistência entre os objetivos de uma intervenção e os instrumentos mobilizados para os alcançar, pode ser avaliada numa perspetiva interna ou externa (Ruiz, 2016). No programa em análise, trata-se, antes de mais, de verificar se o objetivo de apoiar jovens no acesso a uma habitação adequada está devidamente alinhado com o instrumento utilizado, a disponibilização de fogos municipais a preços inferiores ao mercado privado, e se existe uma correspondência clara entre este mecanismo e os problemas que procura resolver. Na perspetiva externa, a avaliação incide sobre a articulação do programa

com outras políticas e instrumentos de habitação, evitando redundâncias e promovendo complementaridades.

Quadro 2 – Síntese de Dimensões Gerais e Específicas de Avaliação.

	DIMENSÕES	APLICABILIDADE AO PROGRAMA DE ARRENDAMENTO JOVEM DE SINTRA
Centradas no Evaluand	Acessibilidade	- Avaliar se o processo de candidatura e seleção é transparente e equitativo, se os critérios de elegibilidade não criam barreiras desnecessárias e se a informação chega efetivamente aos jovens do concelho. Inclui ainda a adequação das tipologias habitacionais às necessidades dos agregados familiares, assegurando igualdade de oportunidades no acesso à habitação.
	Cobertura	- Analisar se o número de jovens apoiados é significativo face ao universo daqueles que enfrentam dificuldades de acesso à habitação em Sintra e se os mecanismos de seleção evitam exclusões indevidas ou enviesamentos sociais e territoriais.
	Desenho Programático	- Examinar se o modelo de atribuição de fogos municipais está estruturado de forma adequada para responder às dificuldades de acesso habitacional dos jovens e se os recursos disponíveis (financeiros, materiais e humanos) são adequados e proporcionais aos objetivos definidos.
	Eficácia	- Aferir se o programa está a concretizar os objetivos propostos, nomeadamente permitir o acesso dos jovens a habitação condigna e a rendas mais acessíveis, promovendo a sua autonomia e melhoria das condições de vida.
	Eficácia Operativa	- Avaliar a capacidade de gestão, comunicação e monitorização do programa, nomeadamente se os processos administrativos são claros, eficientes e transparentes, e se os mecanismos de governação, comunicação e prestação de contas asseguram transparência e bom funcionamento.
	Eficiência	- Analisar se os recursos financeiros e humanos mobilizados são proporcionais aos resultados obtidos, se os procedimentos de seleção e atribuição são céleres e se os custos do programa são proporcionais aos benefícios sociais alcançados.
	Impacto	- Avaliar os efeitos duradouros do programa, nomeadamente se contribui para a fixação dos jovens no concelho, para a estabilidade profissional e habitacional, e para o desenvolvimento local.
	Plausibilidade	- Verificar se os objetivos e metas do programa são realistas face ao número de fogos municipais disponíveis e aos recursos da autarquia, evitando metas simbólicas ou inalcançáveis.
	Relevância/Pertinência	- Examinar se o programa responde efetivamente às necessidades habitacionais dos jovens com rendimentos intermédios e se continua ajustado às dinâmicas do mercado habitacional e às prioridades das políticas locais.
	Sustentabilidade	- Analisar a probabilidade de continuidade dos benefícios do programa a médio e longo prazo, nomeadamente a estabilidade dos contratos, a capacidade financeira municipal e a criação e promoção de trajetórias habitacionais duradouras.
Específicas	Atratividade do programa	- Avaliar a perceção dos jovens sobre o programa, a clareza e eficácia da comunicação, a adequação dos critérios e benefícios às suas necessidades e se o programa é visto como uma solução viável e desejável.
	Satisfação dos Beneficiários	- Medir o grau de satisfação dos jovens apoiados, considerando a qualidade das habitações, a transparência dos procedimentos, a relação com os serviços técnicos e a estabilidade do apoio concedido.
	Tempo de Resposta	- Avaliar a rapidez dos processos desde a candidatura até à atribuição da habitação, verificando se os tempos de resposta são adequados às necessidades dos jovens e à urgência da situação habitacional.
	Capacidade Financeira	- Analisar a adequação das rendas em relação aos rendimentos dos beneficiários e a sustentabilidade financeira do programa para o município, equilibrando equidade social e racionalidade económica.
	Fixação Territorial e Profissional	- Avaliar se o programa contribui para a fixação dos jovens no concelho e para a estabilidade das suas trajetórias profissionais e pessoais, reforçando o vínculo ao território e contribuindo para o desenvolvimento local.

Fonte: Elaboração Própria

A adequação do *desenho programático* constitui igualmente uma dimensão relevante, ao procurar aferir até que ponto existe ajustamento entre os objetivos definidos e os problemas de partida (Rossi et al., 2019). Neste caso concreto, importa avaliar se o modelo de atribuição de fogos municipais a jovens está devidamente estruturado para responder à dificuldade de acesso à habitação, se os critérios de seleção refletem as necessidades reais e se os recursos disponíveis (materiais, financeiros e humanos) permitem sustentar o programa de forma eficaz. A *eficácia (effectiveness)* consiste em analisar em que medida os resultados obtidos por uma intervenção correspondem aos objetivos inicialmente propostos (OECD, 2021). No caso do programa municipal, avalia-se se os jovens efetivamente conseguem aceder a habitação em condições mais favoráveis e se esta resposta contribui para melhorar as suas condições de vida

e promover a sua autonomia. Trata-se, assim, de aferir se a intervenção conseguiu reduzir as barreiras de acesso habitacional para este grupo específico e se correspondeu às necessidades previamente identificadas. A *eficácia operativa* está relacionada com a capacidade das estruturas de gestão para implementar e gerir ativamente os instrumentos de política, assegurando governação, comunicação e monitorização eficazes (Capucha & Caramelo, 2024). No caso do Programa de Arrendamento Jovem de Sintra, esta dimensão remete para a avaliação da adequação dos modelos de governação e de comunicação utilizados, dos mecanismos de prestação de contas e da robustez dos sistemas de monitorização e informação. Importa perceber se os processos administrativos estão bem calibrados, se os indicadores existentes permitem acompanhar adequadamente a execução e se há mecanismos que garantam transparência e fiabilidade na gestão do programa, assegurando a sua credibilidade e capacidade de adaptação. A *eficiência (efficiency)* centra-se na relação entre os recursos utilizados e os resultados alcançados (Kraft & Furlong, 2021; OECD, 2021). No Programa de Arrendamento Jovem, traduz-se em analisar se os procedimentos administrativos de seleção e atribuição são céleres e adequados, se os recursos humanos e financeiros mobilizados pelo município são proporcionais aos resultados obtidos e se os custos associados à disponibilização das habitações se justificam face ao benefício social gerado. A avaliação do *impacto (impact)* foca-se nos efeitos mais duradouros de uma intervenção, positivos ou negativos, primários ou secundários, e na análise das relações de causalidade entre as ações e os resultados alcançados (Stern et al., 2012; Rossi et al., 2019). No caso do programa, interessa compreender se a atribuição de habitação com rendas acessíveis contribui para efeitos estruturais, como a emancipação dos jovens, a sua fixação no concelho, a melhoria das condições de vida ou a dinamização do mercado local de arrendamento municipal. A *plausibilidade (plausibility)* é uma dimensão que procura aferir se os objetivos e metas de um programa são realistas face aos mecanismos e recursos mobilizados (Chen, 2015). No programa em análise, importa perceber se a meta de apoiar o acesso habitacional dos jovens é plausível face ao número limitado de fogos municipais disponíveis e aos recursos da autarquia. Esta dimensão ajuda a evitar a “armadilha dos objetivos”, isto é, a definição de metas demasiado ambiciosas ou simbólicas, sem correspondência com a capacidade efetiva de concretização. A *pertinência ou relevância (relevance)* refere-se ao grau de alinhamento entre os objetivos de um programa e as necessidades da população-alvo, bem como à sua adequação face às prioridades políticas e às mudanças de contexto (Chen, 2015; Dudley, 2020). No caso do Programa de Arrendamento Jovem de Sintra, esta dimensão traduz-se em avaliar até que ponto os objetivos e o desenho da intervenção respondem de forma adequada às dificuldades habitacionais sentidas pelos jovens

com rendimentos médios, que não conseguem aceder ao mercado privado devido aos preços praticados, mas que também não se enquadram no regime de arrendamento apoiado, destinado às famílias em situação de maior vulnerabilidade. Acresce ainda a necessidade de analisar se o programa se mantém ajustado perante a evolução do mercado habitacional ou face a novas orientações políticas. Por fim, a *sustentabilidade (sustainability)* constitui uma dimensão cada vez mais valorizada, ainda que de mais recente consolidação, e refere-se à probabilidade de os benefícios líquidos de uma intervenção persistirem a médio e longo prazo (OECD DAC, 2002; OECD, 2021). No Programa de Arrendamento Jovem de Sintra, importa compreender se os contratos de arrendamento garantem estabilidade habitacional, se o município possui capacidade financeira e patrimonial para assegurar a continuidade e eventual expansão do programa e se a intervenção contribui para criar trajetórias habitacionais mais sólidas e duradouras para os jovens apoiados.

No que respeita às *dimensões específicas*, foram consideradas cinco que se revelaram centrais para integrarem a matriz de avaliação do programa. A *Atratividade do Programa* diz respeito à forma como o programa é percecionado e recebido pelo público-alvo (os jovens). Implica avaliar não apenas a clareza e a eficácia da divulgação e comunicação, mas também a adequação dos critérios de acesso e dos benefícios oferecidos às necessidades e expectativas da população jovem. Uma política habitacional que não seja suficientemente apelativa corre o risco de não atingir o público a que se destina, comprometendo a sua legitimidade e eficácia social. A atratividade mede, assim, a capacidade do programa se afirmar como uma solução viável e desejável no conjunto das opções habitacionais disponíveis. A *Satisfação dos Beneficiários* reflete a experiência dos participantes com o programa e constitui um indicador direto da sua adequação e uma base para a sua melhoria contínua. Para além da perceção subjetiva de justiça, transparência e utilidade, esta dimensão inclui aspetos concretos como a qualidade da habitação arrendada, a clareza dos procedimentos administrativos, a relação com os serviços técnicos e a estabilidade do apoio concedido. Uma elevada satisfação dos beneficiários é não só sinal de eficácia social, como também um fator determinante para a continuidade e reputação positiva do programa junto da comunidade. A dimensão *Tempo de Resposta / Celeridade* traduz a importância atribuída à capacidade de dar respostas atempadas e eficiência dos procedimentos administrativos. Processos demasiado demorados podem comprometer o acesso efetivo dos jovens a uma habitação adequada quando dela necessitam, gerando frustração e reduzindo o impacto da medida. Avaliar a celeridade implica analisar os tempos médios de resposta desde a candidatura até à atribuição da habitação, bem como a capacidade dos serviços em gerir os processos de forma ágil e proporcional à urgência das

necessidades habitacionais, aspetos determinantes para o sucesso da intervenção. A dimensão *Capacidade Financeira* abrange a análise da viabilidade económica do programa tanto do ponto de vista dos beneficiários como do município. Para os jovens, a questão central prende-se com a adequação das rendas ao rendimento disponível, de modo a assegurar que a medida contribui efetivamente para aliviar o esforço financeiro associado ao arrendamento. Para a autarquia, importa garantir a sustentabilidade orçamental do programa, equilibrando o apoio concedido com os recursos municipais e evitando riscos de insustentabilidade futura. Assim, esta dimensão posiciona-se no cruzamento entre equidade social e racionalidade económica. Por fim, a *Fixação Territorial e Profissional* reflete o impacto mais amplo esperado desta política pública, contribuindo para a retenção e fixação de jovens no território, bem como para a estabilização dos seus percursos de vida e de inserção no mercado de trabalho. Ao apoiar o acesso a uma habitação digna e acessível, o programa pode funcionar como um catalisador de desenvolvimento local, reforçando os laços dos jovens com o concelho e criando condições para a dinamização social, cultural e económica. Este é, assim, um indicador do valor estratégico da política habitacional enquanto instrumento de desenvolvimento territorial.

Em conjunto, estas cinco dimensões específicas constituem a operacionalização prática das dimensões gerais no contexto concreto de Sintra. Permitem avaliar não apenas a conformidade do programa com princípios de eficácia, eficiência ou sustentabilidade, mas também a sua relevância para os destinatários diretos e para o território, assegurando uma leitura mais fina e ajustada do seu desempenho.

A articulação entre dimensões gerais e específicas permite estabelecer um quadro avaliativo coerente, capaz de conjugar a fundamentação teórica da avaliação de políticas públicas com a realidade prática do Programa de Arrendamento Jovem. Enquanto as dimensões gerais asseguram coerência conceptual e maior comparabilidade, desde logo com programas análogos em outros territórios, as dimensões específicas introduzem a necessária sensibilidade ao contexto local, garantindo que aspetos críticos identificados pelos diferentes atores, como a atratividade do programa, a satisfação dos beneficiários ou a celeridade das respostas, não ficam fora da análise. Na nossa perspetiva, este equilíbrio entre universalidade e particularidade constitui uma mais-valia assinalável para a compreensão integral do desempenho do programa.

A chave para uma avaliação eficaz será garantir que cada uma destas áreas seja analisada de forma contínua e dinâmica, através da recolha regular de dados e do *feedback* dos beneficiários, permitindo ajustes oportunos e a melhoria progressiva do programa. Ao mesmo tempo, este processo contribui não só para alinhar o programa com as necessidades reais dos jovens, mas também para reforçar a sua articulação com as estratégias de desenvolvimento local

do município. Deste modo, pensamos que as dimensões selecionadas assumem um papel estratégico, não apenas como instrumentos técnicos de monitorização, mas como verdadeiros mecanismos de aprendizagem organizacional e de fortalecimento da política pública.

A leitura da matriz (quadro 1) evidencia que muitas das dimensões avaliativas podem ser analisadas em diferentes momentos do ciclo de vida do programa, assumindo significados distintos consoante o propósito da avaliação. Por exemplo, a eficácia e a eficiência podem ser examinadas durante a fase de implementação. Outras dimensões, como o impacto ou a replicabilidade, situam-se sobretudo na avaliação *ex post*, pela sua ligação a mudanças estruturais e a efeitos de médio e longo prazo. Assim, a matriz, ao conjugar temporalidade, propósito e foco, constitui um instrumento de apoio à definição de um plano de avaliação coerente, sistemático e orientado para a utilização prática dos resultados.

Por fim, apresentamos mais um juízo analítico sobre a especificidade deste programa. A singularidade do Programa de Arrendamento Jovem de Sintra decorre não apenas do seu posicionamento intermédio entre o mercado privado e o arrendamento apoiado, mas também da opção pela atribuição direta de fogos municipais, em contraste com os programas nacionais que assentam sobretudo em apoios financeiros para o arrendamento no mercado privado. Esta opção confere ao programa uma dupla função: por um lado, responder às necessidades habitacionais dos jovens com rendimentos intermédios; por outro, reforçar e valorizar o parque habitacional municipal, aumentando a autonomia da autarquia na gestão de soluções de habitação de renda reduzida, enquanto se diversifica a composição socioeconómica do parque habitacional municipal, anteriormente restrito a agregados em maior vulnerabilidade no regime de arrendamento apoiado. Assim, o programa não só contribui para a emancipação juvenil, como também para a construção de um parque habitacional municipal mais heterogéneo, equilibrado e dinâmico. Estas especificidades introduzem desafios e oportunidades particulares no plano avaliativo, que exigem um racional capaz de conjugar dimensões gerais de análise, como eficácia, eficiência ou relevância, com dimensões específicas ligadas à atratividade, à satisfação e à fixação territorial dos jovens. Deste modo, a pertinência desta tese radica na construção de um quadro conceptual que, para além de sustentar propostas de avaliação deste caso concreto, pode contribuir para o desenvolvimento de futuras abordagens de avaliação em programas habitacionais inovadores de carácter municipal em outros contextos.

7. Conclusão

A presente dissertação teve como propósito central estabelecer um conjunto de orientações para futuros exercícios de avaliação de programas habitacionais de arrendamento jovem, tomando

como estudo de caso o Município de Sintra. Parte-se da premissa de que a avaliação constitui uma ferramenta essencial para a melhoria contínua das políticas públicas. Neste contexto, procurou-se identificar de que forma este tipo de programas pode ser avaliado de forma sistemática e orientada para a utilização, recorrendo ao modelo da Avaliação Centrada no Utilizador (ACU), preconizada por Michael Quinn Patton.

A análise centrou-se na implementação do programa e nas lógicas causais que a definem, através de uma metodologia composta por análise documental e realização de dois grupos de entrevistas: decisores políticos e de direção e equipa técnica. Assim, a investigação não se limitou a descrever o funcionamento do programa, mas procurou contribuir para a criação de instrumentos que reforcem a sua pertinência, eficiência e adequação às necessidades dos jovens, nomeadamente por via da avaliação.

Neste sentido, a Avaliação Centrada no Utilizador (ACU), aplicada na construção de um marco conceptual explicativo da política pública, assume um papel central nesta investigação. Este marco, composto pela Teoria da Mudança (TM) e pelo Modelo Lógico (ML), proporciona uma estrutura teórica e metodológica capaz de orientar futuros exercícios de avaliação, tanto no concelho de Sintra como noutros municípios. Mais do que uma ferramenta de análise, permite clarificar dimensões-chave, critérios e perspetivas avaliativas relevantes para avaliar programas de arrendamento jovem, oferecendo uma base consistente e com potencial de transferibilidade. A sua importância reside na capacidade de apoiar decisores e técnicos na conceção, monitorização e avaliação de políticas habitacionais direcionadas às gerações mais jovens, promovendo maior rigor e utilidade prática na ação pública.

A análise realizada permitiu aprofundar a compreensão do funcionamento do Programa de Arrendamento Jovem em Sintra, evidenciando tanto as suas potencialidades como os seus desafios. Entre os principais contributos, destaca-se a sistematização de informação previamente dispersa, a identificação de fatores de risco e pressupostos para a implementação da política, bem como o envolvimento dos diferentes *stakeholders* no processo avaliativo. A investigação demonstrou a relevância de integrar perspetivas diversas, desde decisores políticos e de direção a técnicos, de modo a construir uma visão mais completa e útil do programa. Para além disso, ao articular teoria e prática, este trabalho contribuiu para aproximar a avaliação académica das necessidades reais de utilização por parte das entidades responsáveis pela política pública, nomeadamente os órgãos de poder local, ou seja, as Câmaras Municipais.

Apesar dos contributos alcançados, esta investigação apresenta algumas limitações que importa destacar. Em primeiro lugar, a análise esteve condicionada pela componente documental, nomeadamente pela ausência de objetivos claros no documento principal que

regula o Programa de Arrendamento Jovem: o Regulamento Geral de Habitação do Município de Sintra. Também o número de entrevistas realizadas, embora suficiente para evidenciar saturação da informação, não abrangeu a totalidade dos atores relevantes. Estas limitações, contudo, não comprometem a validade dos resultados obtidos, antes reforçam a necessidade de complementar este trabalho com futuras investigações.

Tendo em conta os resultados obtidos, abrem-se várias linhas de continuidade para futuras investigações. Por um lado, seria pertinente aplicar o marco conceptual desenvolvido a outros municípios, de modo a testar a sua adaptabilidade e robustez em diferentes contextos locais. Por outro, a replicação de exercícios avaliativos desta natureza poderá contribuir para consolidar uma cultura de avaliação nas políticas públicas de habitação, particularmente nas que se encontram sob responsabilidade das autarquias. A implementação de tais avaliações pode promover maior transparência, eficácia e adequação às necessidades sociais emergentes, fortalecendo a capacidade de decisão informada dos decisores.

Em suma, esta dissertação procurou contribuir para futuros exercícios de avaliação do Programa de Arrendamento Jovem no município de Sintra, fortalecendo a avaliação das políticas habitacionais municipais em Portugal. Para tal, desenvolveu-se um marco conceptual que, além de constituir uma ferramenta de análise, permitiu esquematizar a operacionalização da política, passo fundamental para qualquer exercício avaliativo neste domínio. Paralelamente, foram destacadas a pertinência do exercício e a necessidade de identificar oportunidades de melhoria, assim como os impactos já alcançados. Assim, reforça-se a importância de apoiar decisões políticas mais informadas e capacitadas, reafirmando a avaliação como etapa indispensável no ciclo das políticas públicas, sobretudo numa área como a habitação, que é simultaneamente um direito fundamental, um fator estruturante da vida em sociedade e uma condição essencial para a coesão social e o bem-estar. Neste sentido, a avaliação consolida-se como um instrumento indispensável para promover políticas habitacionais mais justas, eficazes e orientadas para as necessidades da população.

Bibliografia

Fontes

Constituição da República Portuguesa. (1976). *Decreto de Aprovação da Constituição n.º 86/1976, de 10 de abril. Aprova a Constituição da República Portuguesa*. Diário da República, 1ª série, páginas 738 – 775. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-aprovacao-constituicao/1976-502635>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho, da Presidência do Conselho de Ministros. (2015). *Aprova a Estratégia Nacional para a Habitação para o período de 2015-203*. Diário da República n.º 136/2015, Série I de 2015-07-15, páginas 4826 – 4850. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/48-2015-69812100>

Resolução de Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, da Presidência do Conselho de Ministros. (2018). *Aprova a Nova Geração de Políticas de Habitação*. Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10, páginas 738 – 775. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/50-a-2018-115211109>

Decreto-Lei n.º 163/93, do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. (1993). *Estabelece o Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto*. Diário da República n.º 106/1993, Série I-A de 1993-05-07, páginas 2380 – 2383. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/163-1993-274242>

Decreto-Lei n.º 37/2018, da Presidência do Conselho de Ministros. (2018). *Cria o I.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação*. Diário da República n.º 106/2018, Série I de 2018-06-04, páginas 2348 – 2364. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/37-2018-115440317>

Lei n.º 83/2019, da Assembleia da República. (2019). *Lei de Bases da Habitação*. Diário da República n.º 168/2019, Série I de 2019-09-03, páginas 11 – 33. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/83-2019-124392055>

Lei n.º 2/2024, da Assembleia da República. (2024). *Programa Nacional de Habitação 2022-2026*. Diário da República n.º 4/2024, Série I de 2024-01-05, páginas 3 – 30. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/2-2024-836117862>

Referências Bibliográficas

Abidoye, R. B., Puspitasari, G., Sunindijo, R., & Adabre, M. (2020). Young adults and homeownership in Jakarta, Indonesia. *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 14(2), 333–350. <https://doi.org/10.1108/IJHMA-08-2019-0094>

Alkin, M. C. (Ed.). (2012). *Evaluation roots: Tracing theorists' views and influences* (2nd ed.). SAGE Publications.

Alkin, M. C., & Christie, C. A. (Eds.). (2023). *Evaluation roots: Theory influencing practice* (3rd ed.). SAGE Publications.

Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T., & Padovani, L. (2004). *Housing and welfare in Southern Europe*. Blackwell.

Ascensão, E., Cachado, R., & Stevens, A. (2019). “A habitação é para as pessoas!”: Entrevista com Ana Pinho, Secretária de Estado da Habitação. *Cidades. Comunidades e Territórios*, (38), 1–12.

Bailey, N. (2020). *Poverty and the re-growth of private renting in the UK, 1994–2018*. *PLoS One*, 15(2), e0228273. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0228273>

- Bessant, J., Farthing, R., & Watts, R. (2017). *The precarious generation: A political economy of young people*. Routledge.
- Cabral, J. (2022). Ricardo Agarez, *Habitação: Cem anos de políticas públicas de habitação em Portugal (1918–2018)*. Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, 2018. *Cidades. Comunidades e Territórios*, (45).
- Cachado, R. Á. (2013). O Programa Especial de Realojamento: Ambiente histórico, político e social. *Análise Social*, 208(134), 134–152.
- Câmara Municipal de Sintra (2025). *Habitação: Habitação Social*. Consultado a 28/05/2025. Disponível em: <https://cm-sintra.pt/atualidade/solidariedade-social/habitacao>
- Câmara Municipal de Sintra. (2016). *Regulamento Municipal de Arrendamento Jovem*.
- Câmara Municipal de Sintra. (2021). *Estratégia Local de Habitação de Sintra 2021 – 2026*.
- Câmara Municipal de Sintra. (2024). *Regulamento Geral de Habitação do Município de Sintra (Aviso n.º 2346/2024)*. Diário da República: II Série, n.º 20 (2024-01-24), 516 – 559
- Caramelo, S., & Capucha, L. (2024). *Ciências Sociais Aplicadas - Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas*. Almedina.
- Chen, H. (2015). *Practical program evaluation: theory-driven evaluation and the integrated evaluation perspective*. (2ªEd.). Sage.
- Comissão Europeia. (2022). *Relatório anual 2022: Jovens europeus – desafios sociais e de emprego no futuro. Desenvolvimentos sociais e do emprego na Europa (ESDE)*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.
- Comissão Europeia. (2025). *Comissão Europeia e Grupo BEI lançam as bases para uma nova plataforma pan-europeia de investimento na habitação sustentável e a preços acessíveis* [Comunicado de imprensa].
- Davies, R. (2018). Representing theories of change: Technical challenges with evaluation consequences. *Journal of Development Effectiveness* 10 (4): 438 – 461.
- Dudley, J. (2020). *Social work evaluation: enhancing what we do*. (3ªEd.). Oxford University Press.
- Eurofound. (2023). *Unaffordable and inadequate housing in Europe*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2806/66939>
- Ferragina, E., Seeleib-Kaiser, M., & Spreckelsen, T. (2015). The four worlds of ‘welfare reality’: Social risks and outcomes in Europe. *Social Policy and Society*, 14(2), 287–307. <https://doi.org/10.1017/S1474746414000530>
- Green, A. (2017). *The crisis for young people: Generational inequalities in education, work, housing and welfare*. Springer Nature.

Jorge, S. (2022). A alavanca do 1.º Direito: Um olhar sobre a primeira geração de estratégias locais de habitação. *Finisterra*, 57(119), 109–128. <https://doi.org/10.18055/Finis27333>

Jornal da Região. (2016). *Sintra cria programa para jovens viverem no centro histórico*. Jornal da Região. <https://jregiao-online.webnode.pt/products/sintra-cria-programa-para-jovens-viverem-no-centro-historico/>

Kraft, M. & Furlong, S. (2021). *Public policy: politics, analysis, and alternatives*. (7ª Ed.). Sage/CQ Press.

Lauri, T., Toots, A., Chevalier, T., Broka, A., & Hofäcker, D. (2025). Policy mixes and youth vulnerability in Europe: A qualitative comparative analysis of the NEET rate. *Journal of European Social Policy*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1177/09589287241311159>

Love, A. J. (2004). Implementation evaluation. In J. S. Wholey, H. P. Hatry, & K. E. Newcomer (Eds.), *Handbook of practical program evaluation* (3rd ed., pp. 63–97). Jossey-Bass.

Markiewicz, A. & Patrick, I. (2015). *Developing monitoring and evaluation frameworks*. Sage.

McHugh, S., Tracey, M. L., Riordan, F., O'Neill, K., Mays, N., & Kearney, P. M. (2016). Evaluating the implementation of a national clinical programme for diabetes to standardise and improve services: *A realist evaluation protocol*. *Implementation Science*, 11(107). <https://doi.org/10.1186/s13012-016-0464-9>

McKee, K. (2012). Young people, homeownership and future welfare. *Housing Studies*, 27(6), 853–862. <https://doi.org/10.1080/02673037.2012.714463>

Meen, G., & Whitehead, C. (2020). *Understanding affordability: The economics of housing markets*. Bristol University Press.

Mendes, L. (2020). Nova Geração de Políticas de Habitação em Portugal: Contradições entre discurso e práticas no direito à habitação. *Finisterra – Revista Portuguesa de Geografia*, 55(114), 77–104. <https://doi.org/10.18055/Finis19500>

Nunes, J. P. S. (2011). *Florestas de cimento armado: Os grandes conjuntos residenciais e a constituição da metrópole de Lisboa (1955–2005)*. Fundação Calouste Gulbenkian.

OECD DAC (2002). *Glossary of key terms in evaluation and results based management*. OECD Publishing.

OECD. (2021). *Applying evaluation criteria thoughtfully*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>

Patton, M. Q. (2012a). *Essentials of utilization-focused evaluation*. SAGE Publications.

Patton, M. Q. (2012b). The roots of utilization-focused evaluation. In M. C. Alkin (Ed.), *Evaluation roots: Tracing theorists' views and influences* (2nd ed., pp. 287–296). SAGE Publications.

- Patton, M. Q. (2023). The ongoing evolution of utilization-focused evaluation: Practice informed by theory, research, and reflection. In M. C. Alkin & C. A. Christie (Eds.), *Evaluation roots: Theory influencing practice* (3rd ed., pp. 183–192). SAGE Publications.
- Pinto, T. C. (2023). Habitação: Um país com dois mundos. In R. P. Mamede (Eds.) *O Estado da nação e as políticas públicas 2023: Reformas estruturais*. (pp. 27-35). Lisboa: IPPS-ISCTE. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/31422>
- Pinto, T. C., & Guerra, I. (2019). Housing policies, market and home ownership in Portugal: Beyond the cultural model. *Cidades. Comunidades e Territórios*, (39), 1–20.
- Plavgo, I. (2023). Education and active labour market policy complementarities in promoting employment: Reinforcement, substitution and compensation. *Social Policy & Administration*, 57(2), 235–253. <https://doi.org/10.1111/spol.12932>
- Portal da Habitação. (2025a). *1.º Direito: O que é?* <https://www.portaldahabitacao.pt/1.%C2%BA-direito>
- Portal da Habitação. (2025b). *Plano de Recuperação e Resiliência (PRR): C2 Habitação*. <https://www.portaldahabitacao.pt/prr>
- Riedl, V. (2020). Right to housing for young people: On the housing situation of young Europeans and the potential of a rights-based housing strategy. *Intergenerational Justice Review*, 6(1), 4–13.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Henry, G. T. (2019). *Evaluation: A systematic approach* (8th ed.). SAGE Publications.
- Rugg, J. J., & Quilgars, D. J. (2015). Young people and housing: A review of the present policy and practice landscape. *Youth and Policy*, 5–16.
- Ruiz, C. (2016). *Guía para el diseño, gestión y utilización de evaluaciones de programas y políticas públicas* (Documento de Trabajo n.º 45). Programa EUROsociAL.
- Santos, A. C., Teles, N., & Serra, N. (2014). Finança e habitação em Portugal. *Cadernos do Observatório*, (2), 1–59.
- Seixas, J., & Antunes, G. (2019). Tendências recentes de segregação habitacional na Área Metropolitana de Lisboa. *Cidades. Comunidades e Territórios*, (39), 1–23.
- Stern, E., Stame, N., Mayne, J., Forss, K., Davies, R., & Befani, B. (2012). *Broadening the range of designs and methods for impact evaluations*. Working Paper 36, DFID – Department for International Development.
- Stufflebeam, D. L., & Coryn, C. L. S. (2014). *Evaluation theory, models, and applications* (2nd ed., pp. 403–419). Jossey-Bass.
- Wu, Y., Zha, Y., Zhang, L., Zhao, J., Wang, Y., & Fang, L. (2023). Transition of youth's housing issues: A survey in the Nanjing Metropolitan Coordinating Region, China. *Buildings*, 14(1), 81. <https://doi.org/10.3390/buildings14010081>

Xerez, R., Pereira, E., & Cardoso, F. D. (2019). *Habitação própria em Portugal numa perspetiva intergeracional*. Fundação Calouste Gulbenkian.

Xerez, R., Rodrigues, P. G., & Cardoso, F. D. (2018). A política de habitação em Portugal de 2002 a 2017: Programas, políticas públicas implementadas e instituições envolvidas. In R. C. Agarez (Coord.), *Habitação: Cem anos de políticas públicas em Portugal, 1918–2018* (pp. 465–511). Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

Yaacob, M. A., Bakar, S. H. S. H. A., & Aziz, W. N. A. W. A. (2017). Housing for young people: What are their opportunities? *Social and Management Research Journal*, 14(2), 15–31.

Yaacob, M. A., Khan, H. A., & Noor, N. H. M. (2024). The determinants of renting intention and renting satisfaction: The role of housing knowledge, housing challenges, and housing policy. *International Journal of Housing Markets and Analysis*. Advance online publication.

Zyed, Z. A. S. (2014). *Assessment of housing affordability problems among younger working households in Greater Kuala Lumpur* [Doctoral dissertation, University of Malaya].

Anexos

Anexo A – Descrição Operacional do Programa.

Fonte: Elaboração Própria

Descrição Operacional do “Programa Municipal de Arrendamento e Subarrendamento Jovem”

Introdução

A Constituição da República Portuguesa consagra o direito à habitação no n.º 1 do artigo 65.º, estipulando que “todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar” (Diário da República, 1976, art. 65.º, n.º 1). A habitação, sendo um direito consagrado constitucionalmente, é cada vez mais reconhecida como uma área estratégica fundamental para o desenvolvimento humano e da vida em comunidade, bem como para a promoção da competitividade e coesão dos territórios.

Apesar das políticas de habitação implementadas pelo Município de Sintra, continua a verificar-se na atualidade um acentuado desfasamento entre a oferta e a procura de habitações para arrendamento, bem como um crescente aumento no valor nas rendas praticadas no mercado privado, dificultando o acesso à habitação, e impondo a promoção de novos programas de oferta de habitação com renda a preços reduzidos e compatíveis com a taxa de esforço dos agregados. Esta dissertação consistirá na preparação de uma futura avaliação do Programa de Arrendamento Jovem no Município de Sintra, que se traduz na aquisição prévia de fogos, com o intuito de os mesmos serem atribuídos, através de procedimento concursal, a jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 35 anos, residentes no Concelho de Sintra. Este Programa acarreta um grande processo, desde a aquisição de fogos, à elaboração de uma lista de fogos com um número considerável que permita o lançamento do concurso, até ao sorteio dos fogos, incluindo a preparação desse mesmo concurso, o lançamento do mesmo, a avaliação das candidaturas e as respetivas notificações aos candidatos. Será, portanto, o arrendamento de fogos habitacionais propriedade do Município ou o subarrendamento de fogos por este arrendados, a jovens residentes no Município de Sintra, com idade entre os 18 e os 35 anos, o objeto de avaliação nesta dissertação.

O Programa Municipal de Arrendamento Jovem foi criado em 2016, tendo existido concursos durante os anos de 2017, 2021 e 2023. No ano de 2024 foi aprovado o novo Regulamento Geral de Habitação do Município de Sintra, que revoga o anterior Regulamento de Municipal de Arrendamento Jovem, e que estabelece as regras aplicáveis à atribuição e gestão de habitações do Município de Sintra, definindo as condições e procedimentos de acesso e atribuição, nomeadamente em Regime de Arrendamento e Subarrendamento Jovem de Renda Reduzida, cujo objetivo é o arrendamento de fogos habitacionais propriedade do Município, ou subarrendamento de fogos por este arrendados, a jovens residentes no Município, com idade entre os 18 e os 35 anos. No âmbito desse regulamento foram lançados 2 procedimentos concursais, no ano de 2024, sendo um deles realizado ao abrigo do Programa 1º Direito, implicando os critérios de indignidade que esse programa pressupõe.

Enquadramento programático

No seguimento da aprovação da Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), pela *Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio*, e da Lei de Bases da Habitação (LBH), pela *Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro*, surge o Programa Nacional de Habitação 2022-2026 (PNH), pela *Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro*, instrumento que congrega, num único documento e numa perspetiva plurianual, o quadro de políticas para o setor da habitação, em desenvolvimento nos últimos anos, identificando as principais carências, bem como os instrumentos e objetivos para a sua progressiva eliminação, complementando, nestes termos, a Estratégia Nacional para a Habitação, aprovada pela *Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho*.

De acordo com *Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro*, o PNH parte de um diagnóstico de terreno, plasmado no levantamento de necessidades e na identificação quantitativa e qualitativa dos problemas em matéria de habitação, assumindo-se como um instrumento de valorização do setor de habitação no quadro das políticas sociais em Portugal, reconhecendo as efetivas prioridades da política habitacional pública num quadro plurianual (2022-2026) e incumbindo o Governo da República do acompanhamento e execução dos eixos de intervenção inscritos através do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU).

O Parlamento aprovou a Lei de Base da Habitação (LBH) com o objetivo de dar substância às disposições constitucionais sobre o direito da habitação e de reafirmar a responsabilidade do Estado nesta matéria, enquanto a Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) é um documento importante que aponta as estratégias, objetivos e instrumentos definidos para as

políticas de habitação, e que tem como missão garantir o acesso de todos a uma habitação adequada, orientada para as pessoas e a criação de condições para que tanto a reabilitação do edificado como a urbana passem de exceção à regra (Xerez *et al.*, 2018).

De acordo com *Resolução do Conselho de Ministros n.º 50 -A/2018, de 2 de maio*, o propósito passa por uma convergência com a União Europeia, tendo em vista uma aproximação gradual à média europeia. No que respeita ao modelo de política, mediante um alargamento significativo do âmbito dos beneficiários da política de habitação, pretende-se passar de um modelo dirigido essencialmente para uma população mais desfavorecida, para um modelo que tem como universo potencial de beneficiários, todos os agregados familiares em falha de mercado, incluindo, a população de rendimentos intermédios que não consegue aceder a uma habitação adequada no mercado, sem que tal implique uma sobrecarga sobre o seu orçamento familiar.

Foi também estabelecido um objetivo quantitativo relativamente à dimensão do parque habitacional público (incluindo a habitação com apoio público), através de um reforço progressivo de 2 % “muito pequeno” (<5%) para 5 % “pequeno” (5-10%) até 2025. Desta forma, inverte-se o ciclo de desinvestimento registado nas últimas décadas, marcado não só pelo declínio da promoção pública, mas também pela alienação e redução do parque habitacional existente, e colocando à disposição da Administração Pública, central e local, instrumentos concretos de defesa do direito à habitação. A intenção é passar de um modelo residual para um modelo generalista de habitação social (Xerez *et al.*, 2018).

Aliado ao 1º objetivo da NGPH, “Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional”, surge o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, estabelecido pelo *Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de maio, Artigo 2º*, que visa apoiar a promoção de soluções habitacionais para pessoas que vivem em condições habitacionais indignas e que não dispõem de capacidade financeira para suportar o custo do acesso a uma habitação adequada. Este Programa assenta numa dinâmica promocional predominantemente dirigida à reabilitação do edificado e ao arrendamento, criando condições para que, tanto a reabilitação do edificado como a reabilitação urbana, sejam regra ao nível dos edifícios e das áreas urbanas, incentivando uma abordagem integrada e participativa, que promove a inclusão social e territorial (Portal da Habitação, 2025a)

No âmbito do Next Generation EU, instrumento comunitário estratégico de recuperação criado pelo Conselho Europeu para mitigar o impacto económico e social da crise causada pela pandemia nas economias europeias, foi desenvolvido o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), pacote financeiro que suporta os Planos de Recuperação e Resiliência

(PRR) dos Estados-Membros, os quais se traduzem em medidas para a implementação de reformas e investimentos, alinhados com os objetivos da UE e das Recomendações Específicas de cada país, com um período de execução até 2026 (Portal da Habitação, 2025b).

O PRR nacional é, assim, um programa que tem como objetivo proporcionar as condições para o desenvolvimento de um conjunto de reformas e de investimentos com vista a retomar o crescimento económico sustentado, reforçando o objetivo de convergência com a Europa ao longo da próxima década, encontrando-se, nesse sentido, organizado em torno de três dimensões estruturantes: Resiliência; Transição Climática e Transição Digital (Portal da Habitação, 2025b). Na dimensão de Resiliência foram consideradas 9 Componentes dirigidas ao reforço da resiliência social, económica e territorial do país, entre as quais se inclui a habitação. A componente de Habitação visa dar resposta às carências estruturais e permanentes ou temporárias no domínio da habitação, sendo o IHRU a entidade responsável pela execução dos investimentos (Portal da Habitação, 2025b).

O investimento do PRR, alocado ao Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, assenta no reforço do financiamento concedido no âmbito do Programa 1.º Direito, implicam os critérios do Programa 1º Direito, conforme previsto no *nº 1 do Artigo 72º do Decreto - Lei nº 37/2018*, as habitações cuja aquisição, reabilitação ou construção tenha sido financiada com participações concedidas às entidades referidas nas *alíneas a) a c) do artigo 26.º*, só podem ser desafetadas por estas do fim para que foram financiadas decorrido um período de 20 anos a contar da data do primeiro contrato de arrendamento ou de constituição do regime de propriedade resolúvel ou após o reembolso total do correspondente empréstimo, se este tiver prazo superior àquele período.

Assim, a materialização do apoio financeiro decorre do papel imprescindível reconhecido às autarquias locais, já que a NGPH (*Resolução do Conselho de Ministros n.º 50 -A/2018, de 2 de maio*) destaca o papel destas na efetivação do direito à habitação, pela sua relação de proximidade com os cidadãos e o território, que lhes permite ter uma noção mais precisa dos desafios e necessidades existentes, dos recursos a mobilizar e das abordagens mais adequadas na construção e implementação de respostas mais eficazes e eficientes, orientadas para os cidadãos.

Tanto a NGPH como a LBH desejam introduzir um modelo mais integrado e participativo de governança e promover a produção sistemática e a circulação de conhecimentos como um fator chave da elaboração das políticas.

Para implementar estes objetivos, foram introduzidos novos instrumentos administrativos, a concretizar através de novas figuras de governação e planeamento estratégico que os

municípios podem utilizar - respetivamente, as Cartas de Municipais de Habitação (CMH) e as Estratégias Locais de Habitação (ELH), que devem elaborar e apresentar ao IHRU e o diagnóstico das situações existentes e a programação dos investimentos a apoiar em cada território.

Os múltiplos desafios que se colocam à política de habitação e à reabilitação (económicos, funcionais, ambientais e sociais), mostram a necessidade de uma abordagem integrada ao nível das políticas setoriais, das escalas territoriais e do envolvimento dos vários atores. Esta abordagem, embora prosseguindo uma visão global, tem de ser adaptada aos desafios e às características específicas dos edifícios, territórios e comunidades (*Resolução do Conselho de Ministros n.º 50 -A/2018, de 2 de maio*).

É neste contexto que em janeiro de 2022 é aprovada a Estratégia Local de Habitação do Município de Sintra, que prevê a adequação das políticas de habitação do Município à NGPH, para o período temporal de 2021 a 2026, e encontra-se alinhada com as necessidades diagnosticadas, prevendo projetos diversificados que darão resposta a diferentes segmentos da população e às efetivas necessidades dos munícipes. Neste sentido, é proposto o desenvolvimento de projetos na área da reabilitação, construção, intervenção social e modernização administrativa (CMS, 2021).

No que respeita ao Programa de Arrendamento Jovem, este surge em outubro de 2016, data em que a Assembleia Municipal de Sintra aprova o *Regulamento Municipal de Arrendamento Jovem*, nos termos e ao abrigo do disposto no artigo 241.º da Constituição da República Portuguesa.

No entanto, com o decorrer do tempo e com as alterações entretanto verificadas, quer nos regimes jurídicos subjacentes, quer na organização e estruturação dos serviços municipais, com reflexos na gestão do Parque Habitacional, constata-se a necessidade de abordar toda a problemática da habitação de forma global, integrada e ajustada à nova realidade, jurídica e organizativa, garantindo uma regulamentação que acautele uma justa e eficaz atribuição dos alojamentos disponíveis, e respeitando os princípios de justiça, rigor e da transparência (CMS, 2024).

Surge, assim, o *Regulamento Geral de Habitação do Município de Sintra* (*Aviso n.º 2346/2024, de 29 de janeiro*) aprovado em dezembro de 2023, pela Assembleia Municipal de Sintra, e que entra em vigor a 12 de fevereiro de 2024. Trata-se de um instrumento de regulação, que sistematiza e integra o conjunto de normas, procedimentos e critérios de atribuição e gestão das habitações municipais, centrado numa abordagem holística de toda a questão habitacional no

Município de Sintra e suportado no respeito pelos princípios gerais das políticas públicas de habitação a que se refere o *artigo 3.º da Lei de Bases da Habitação*.

Integrado no Regulamento Geral de Habitação do Município de Sintra, surge o *Programa de Arrendamento e Subarrendamento Jovem de Renda Reduzida*, destacando-se como um programa destinado à população jovem, que tem como principal objetivo dar resposta ao segmento de população jovem que não tem critérios para usufruir de arrendamento apoiado, mas que também não tem capacidade financeira para se autonomizar através do arrendamento ou compra no mercado privado (CMS, 2024).

Antecedentes do Programa

O *Regulamento Municipal de Arrendamento Jovem* surge no ano de 2016, com o objetivo de possibilitar que jovens com menos de 30 anos pudessem arrendar casa no centro histórico por valores inferiores face ao praticado no mercado de arrendamento privado (CMS, 2016).

Inicialmente, este programa começou no DPA - Departamento de Cultura e Património, cujo objetivo era atrair e fixar os jovens do concelho nos centros históricos (CMS, 2016), uma vez que, por exemplo a Vila de Sintra, estava deserta de moradores, já que praticamente todos os fogos existentes estão destinados a Alojamento Local, contrariando, assim, a tendência de desertificação e envelhecimento da população (Jornal da Região, 2016).

Este regulamento visava, assim, um melhor aproveitamento dos recursos municipais, em concreto dos fogos municipais, permitindo aos jovens o arrendamento de um conjunto de fogos habitacionais propriedade do Município de Sintra, que se encontravam devolutos e em condições de serem arrendados (Jornal da Região, 2016).

No âmbito do *Regulamento Municipal de Arrendamento Jovem* (2016) foram lançados 3 procedimentos concursais:

- em 2017 foi lançado o Programa Municipal de Arrendamento Jovem para atribuição de 12 fogos;
- em 2021 foi lançado o Programa Municipal de Arrendamento Jovem para atribuição de 35 fogos;
- e, em 2023 foi lançado o Programa Municipal de Arrendamento Jovem para a atribuição de 17 fogos.

Rapidamente, com as carências habitacionais existentes, com as dificuldades que conhecemos e perante a crise habitacional atual (realidade diferente da que se verificava quando foi

instaurado o 1º AJ), a CMS reconheceu a importância e necessidade da promoção deste programa (CMS, 2024), no entanto com algumas alterações.

O Regulamento Municipal de Arrendamento Jovem foi eliminado, tendo sido substituído em 2024, pelo *Regulamento Geral de Habitação do Município de Sintra* (CMS, 2024), estabelecendo as regras aplicáveis à atribuição e gestão de habitações do Município de Sintra, definindo as condições e procedimentos de acesso e atribuição,, nomeadamente do Programa de Arrendamento e Subarrendamento Jovem de Renda Reduzida, cujo objetivo é o arrendamento e subarrendamento de fogos habitacionais propriedade do Município ou subarrendamento de fogos por este arrendados a jovens residentes no Município, com idade entre os 18 e os 35 anos (CMS, 2024).

Pretende-se ainda atrair e fixar residentes nos centros históricos, contrariando a tendência para a sua desertificação, e melhorar a gestão do parque habitacional municipal através do seu arrendamento, em alternativa à alienação, e garantir receitas que garantam a conservação do parque habitacional municipal, numa perspetiva de sustentabilidade (CMS, 2024).

No âmbito desse regulamento foram lançados 2 procedimentos concursais:

- Concurso de Arrendamento e Subarrendamento Jovem de Renda Reduzida - março 2024 para atribuição de 11 fogos;
- Concurso para Arrendamento Jovem 1º Direito para atribuição de 11 fogos.

Neste sentido, o Município de Sintra dispõe, desde 2016, de regulamentos específicos para atribuição de habitação destinados a jovens residentes no Concelho. De acordo com o Regulamento em vigor, podem candidatar-se jovens residentes no Município, com idade entre os 18 e os 35 anos, desde que reúnam as condições do concurso e não apresentem impedimentos (CMS, 2024).

Objetivos

De acordo com o *Regulamento Geral de Habitação do Município de Sintra* em vigor, os objetivos dos Programas de Renda Reduzida, conforme previsto no Artigo 26º do Aviso nº 2346/2024 são:

1 - São objetivos do Município quanto aos fogos habitacionais de sua propriedade:

- a) Arrendar os que se encontram devolutos e em condições de serem arrendados, por preço até 75 % inferior face ao valor médio praticado no mercado de arrendamento privado;
- b) Melhorar a gestão do parque habitacional municipal através do seu arrendamento, em alternativa à alienação;

c) Garantir receitas que garantam a conservação do parque habitacional municipal.

2 - São objetivos do Município quanto aos fogos habitacionais por si arrendados e destinados a subarrendamento, contratualizar por um preço até 75 % inferior face ao valor médio praticado no mercado de arrendamento privado.

3 - É um objetivo comum quanto ao referido nos números anteriores, atrair e fixar residentes nos Centros Históricos e noutras áreas do Município em risco de decréscimo populacional, designadamente nas zonas rurais, contrariando a tendência de desertificação e/ou envelhecimento da população.

Modelo de Implementação

O Programa de Arrendamento Jovem implica mutas fases até que o mesmo reúna todas as condições para ser implementado. No entanto, este processo de implementação pode ser dividido entre 2 grandes fases: o Processo de Aquisição, representado pela figura 1, que consiste na aquisição de fogos para alocar ao programa, formando uma “bolsa de fogos” e, assim que estejam reunidas as condições, (nº considerável de fogos), é lançado um procedimento concursal; o Processo de Atribuição, representado pela figura 2, que se inicia com a preparação e o lançamento do procedimento concursal, e se finaliza com a concretização do sorteio dos fogos e a atribuição dos mesmos aos beneficiários finais.

Processo de Aquisição

Os fogos alocados para o Programa Municipal de Arrendamento Jovem são previamente adquiridos com esse propósito pela Câmara Municipal de Sintra, sendo a Divisão de Gestão do Património da CMS (DGPA), responsável por essas aquisições. Nalguns casos, por decisão do Presidente da Câmara, é lançada consulta ao mercado para aquisição de fogos, noutros casos é exercido o direito de preferência no processo de venda de fogos de particulares.

O direito de preferência na compra ou venda de um imóvel encontra-se previsto na lei, impondo ao vendedor a obrigação de conceder prioridade ao respetivo titular desse direito, seja este uma entidade pública ou um particular. O direito legal de preferência pode ser exercido pelas entidades públicas quando o imóvel habitacional se situe em zonas de pressão urbanística ou em territórios com carência ou desadequação da oferta, previamente identificados no âmbito do Programa Nacional de Habitação. As zonas de pressão urbanística correspondem a territórios onde se verifica uma acentuada dificuldade de acesso à habitação, resultante da desadequação entre a oferta habitacional e a procura, designadamente através de custos excessivos para a maioria dos agregados familiares. Para mitigar este problema, as entidades públicas podem

recorrer ao exercício do direito legal de preferência. A delimitação destas zonas é da competência do Município, sendo posteriormente publicada em Diário da República, no Boletim Municipal ou no próprio site da autarquia. A ordem de precedência no exercício do direito de preferência pelas entidades públicas é a seguinte: Câmaras Municipais; Regiões Autónomas; Estado.

Os fogos podem ser adquiridos através de fundos municipais, ou através de financiamentos em vigor, como é na atualidade o PRR.

À medida que os fogos vão sendo adquiridos são verificadas as suas necessidades (reabilitação, manutenção).

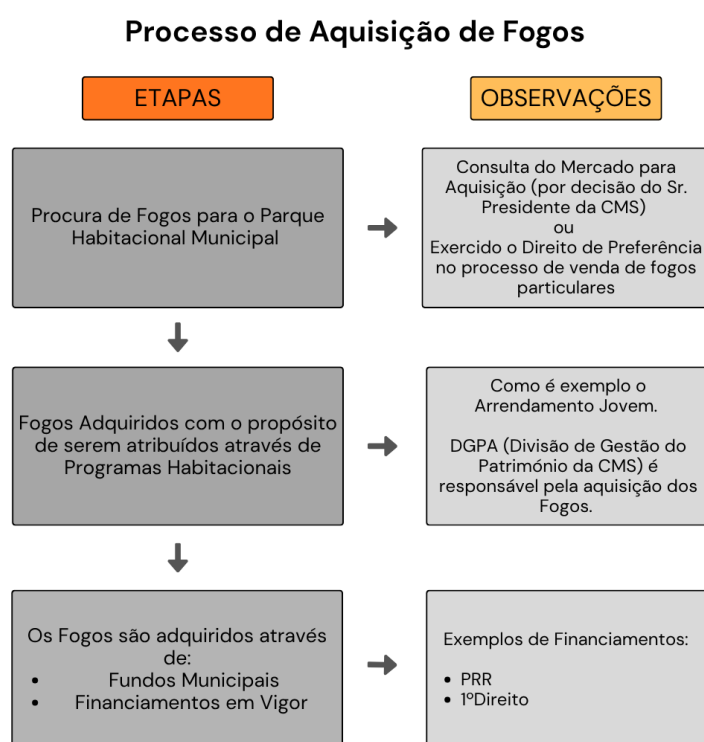


Figura 1 – Processo de Aquisição de Fogos.
Fonte: Elaboração Própria

Processo de Atribuição

Quanto ao processo de Atribuição, este inicia-se com uma lista elaborada pela Divisão de Gestão do Parque Habitacional Municipal (DGPH), dos fogos disponíveis e preparados (devidamente reabilitados e em condições de serem habitados), considerados aptos para serem atribuídos.

Essa lista é então verificada pelo DHA (NPAT ou DHAS), nomeadamente ao nível do financiamento utilizado para a aquisição e/ou reabilitação de cada fogo, e, mediante essa verificação, é elaborada uma ou mais listas de fogos (isto porque, como já foi referido, se cinco (5) fogos foram adquiridos ou reabilitados com fundos do PRR, tal implica que esses fogos sejam atribuídos mediante os critérios do 1º Direito, cumprindo os critérios dos procedimentos de candidatura e seleção).

De seguida é elaborado um formulário de candidatura, ou dois formulários distintos, se for o caso de alguns dos fogos estarem alocados aos critérios do 1º Direito, bem como definidas as rendas para cada fogo, mediante alguns critérios tais como: a tipologia, a área, o valor patrimonial e os valores praticados pelo mercado privado. É também definido o valor de rendimento mínimo compatível com uma taxa de esforço estipulada que o candidato ou agregado familiar deve ter para conseguir aceder a cada fogo.

O próximo passo é a elaboração das listas de requisitos e impedimentos que os candidatos têm de cumprir para serem elegíveis, bem como os documentos necessários para o processo de candidatura (quadro 1). Com as listas todas preparadas, é necessário avançar com a Proposta de Abertura do Concurso, que é encaminhada para aprovação do Executivo da Câmara Municipal. Após aprovação, o concurso é lançado no site oficial da CMS, onde podem ser submetidas as candidaturas (por norma o prazo de submissão de candidaturas é de 15 dias).

Quando as candidaturas começam a ser submetidas, dá-se início à apreciação liminar das mesmas, onde é atribuído um nº de candidato ao titular da candidatura. Ao longo da análise da candidatura são registadas as falhas de cada nº de candidato, para posterior envio de notificação. A notificação é enviada via email, com o intuito de correção de falhas na candidatura, que pode incluir também documentos em falta. Os candidatos dispõem assim de 10 dias úteis para responder a essa notificação.

Após a resposta de cada candidato à notificação, ou considerados os 10 dias úteis em caso de ausência de resposta, são revistas as candidaturas. Após revisão de todas as candidaturas, são elaboradas as listas de candidatos admitidos e rejeitados, apresentando-se o motivo de rejeição. Segue-se a audiência de interessados, onde os candidatos dispõem de 10 dias úteis, a contar da data da publicação do Edital, para apresentar as suas alegações. Após o tempo de audiência de interessados, é elaborada uma lista de candidatos admitidos a cada Lote de fogos habitacionais da mesma tipologia, e desta forma encontram-se reunidas todas as condições para avançar com o sorteio dos fogos.

A cada lista de candidatos admitidos é atribuída uma letra de identificação correspondente ao lote de fogos a sortear. Para a realização do sorteio, cada concorrente e cada habitação recebem

um número identificativo. As listas de candidatos, devidamente identificadas, são posteriormente remetidas ao júri responsável pela condução do sorteio.

Os sorteios de cada procedimento concursal são realizados de forma presencial, e todos os candidatos admitidos são convidados a estarem presentes. Cada sorteio é realizado pelo júri nomeado para o concurso, sendo composto por três elementos efetivos e dois suplentes.

O sorteio é realizado por lote, tendo em consideração a tipologia dos fogos e incidindo apenas sobre os candidatos previamente aprovados e incluídos na lista final de candidatura a cada lote. O processo decorre de forma sequencial, iniciando-se pelos lotes de menor tipologia. Após o sorteio de cada fogo, procede-se ao sorteio do candidato correspondente, de entre os que constam na lista final desse mesmo lote. Este procedimento repete-se até se esgotar o número total de fogos disponíveis para atribuição em cada lote.

Uma vez apurados os concorrentes e os respetivos fogos sorteados, são ainda determinados os candidatos suplentes, correspondendo estes ao sorteio, por ordem sucessiva, dos restantes concorrentes do mesmo lote que não tenham sido contemplados na fase inicial. O mesmo procedimento é repetido para os restantes lotes.

Concluído o sorteio, o júri elabora uma ata final por cada lote, identificando os candidatos suplentes e apresentando uma proposta de atribuição dos fogos de acordo com a ordenação resultante do processo. Os candidatos que não compareçam ao ato de assinatura do contrato de arrendamento, que recusem assiná-lo ou não aceitem a habitação que lhes foi atribuída

consideram-se como tendo renunciado à atribuição, passando para o final da lista na qualidade de suplentes. Nesses casos, a habitação é atribuída ao candidato seguinte na ordenação resultante do sorteio.

Documentos Pessoais Obrigatórios	
Candidato	Comprovativo idóneo de morada efetiva no Município de Sintra, designadamente comprovativo de domicílio fiscal emitida pela Autoridade Tributária e Aduaneira (Serviço de Finanças), ou faturação de serviços públicos essenciais.
Candidato e todos os elementos do Agregado	Documento de identificação de cidadão nacional ou, sendo estrangeiro, certificado de registo de cidadão comunitário ou de título válido de residência em território português.
	Cópia da declaração de IRS e nota de liquidação de IRS referentes ao último ano fiscal e/ou certidão comprovativa da situação, emitida pela Autoridade Tributária e Aduaneira (Serviço de Finanças).
	Documento comprovativo de que a situação se encontra regularizada perante a Segurança Social.
	Declaração emitida pela Autoridade Tributária e Aduaneira (Serviço de Finanças) em como o candidato e membros do agregado não são proprietários de imóvel destinado a habitação no Município de Sintra ou nos Municípios limítrofes.

Quadro 1 – Lista de Documentos Pessoais Obrigatórios para a candidatura.

Fonte: CMS, 2025

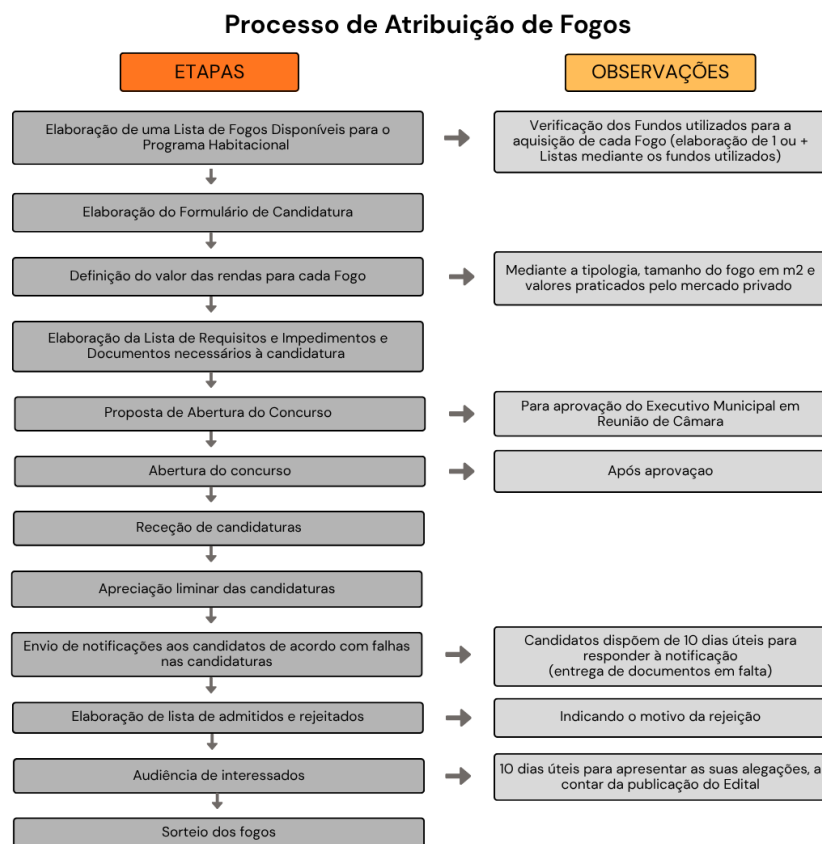


Figura 2 – Processo de Atribuição de Fogos.

Fonte: Elaboração Própria

Regras de Execução e Modalidades de Apoio

A Execução do Concurso de Arrendamento e Subarrendamento Jovem de Renda Reduzida é realizada pelo Departamento de Habitação (DHA) da Câmara Municipal de Sintra (CMS) e todos os fogos elegíveis para o concurso estão localizados no concelho de Sintra, e integrados no PHM.

A modalidade deste concurso consiste na atribuição de fogos municipais a jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 35 anos de idade, com valores de renda inferiores aos praticados no mercado privado. Não se trata de um apoio financeiro para a habitação, como é exemplo o

programa nacional Porta65. O Regulamento prevê apenas o arrendamento de fogos habitacionais propriedade do Município ou subarrendamento de fogos por este arrendado.

O valor de renda de cada fogo é previamente estipulado, bem como é também definido o valor de rendimento mínimo compatível com uma taxa de esforço estipulada. Apenas são elegíveis para determinado fogo o candidato ou agregado familiar, que detenha esse rendimento mínimo estipulado em função da taxa de esforço.

Atualmente, e de acordo com *n.º 2 do Artigo 27.º, do Regulamento Geral de Habitação do Município de Sintra*, o contrato é celebrado com a duração inicial de 24 meses, renovando-se no seu termo por períodos de 12 meses, após avaliação e parecer favorável dos serviços municipais, até ao limite de 60 meses (5 anos) de duração total do contrato (CMS, 2024).

Aquando da candidatura, o candidato deverá escolher a tipologia a que se candidata, garantindo que não ocorre em subocupação ou sobrelotação.

Concursos e Atribuições de Fogos

O Programa de Arrendamento Jovem foi criado em 2016, tendo o primeiro concurso sido lançado em 2017, com 12 fogos disponíveis. Nesse procedimento, registaram-se 423 candidaturas, das quais resultaram 12 atribuições. Em 2021, foi aberto um novo concurso para a atribuição de 35 fogos, tendo sido apresentadas 169 candidaturas e atribuídos todos os fogos disponíveis. Já em 2023, foi lançado um terceiro concurso, desta vez para 17 fogos. Embora se tenham registado 153 candidaturas, apenas foram entregues 10 fogos. Este procedimento foi realizado no âmbito do Programa 1.º Direito, cujos critérios específicos limitaram o número de candidatos elegíveis, impedindo a atribuição da totalidade dos fogos disponibilizados. Importa ainda referir que os concursos realizados em 2017, 2021 e 2023 foram regulados pelo anterior Regulamento de Habitação da Câmara Municipal de Sintra.

O Novo Regulamento Geral de Habitação do Município de Sintra entrou em vigor no início de 2024. Nesse ano foram lançados dois concursos do Programa de Arrendamento Jovem. O primeiro ocorreu em março, com 11 fogos disponíveis, tendo recebido 100 candidaturas e resultado em 10 atribuições. O segundo concurso foi lançado em abril, igualmente para 11 fogos, mas apenas registou 20 candidaturas, das quais resultou uma única atribuição. Este último decorreu ao abrigo do Programa 1.º Direito, não tendo sido possível atribuir a totalidade dos fogos devido ao número insuficiente de candidatos elegíveis.

Atualmente, o Município dispõe de 1800 fogos para habitação social, estando 49 fogos ao abrigo do Programa de Arrendamento Jovem, que se distribuem como mostra o Quadro 2.

Quadro 2 – Distribuição dos fogos alocados ao Programa Arrendamento Jovem, por freguesia.

FREGUESIAS	TOTAL DE FOGOS	FOGOS EM ARRENDAMENTO JOVEM
UF Aqualva e Mira Sintra	199	29
Algueirão – Mem Martins	217	3
UF Cacém e São Marcos	65	-
Casal de Cambra	329	-
Colares	1	-
UF Massamá e Monte Abraão	228	-
UF Queluz e Belas	525	2
Rio de Mouro	197	9
UF Sintra	39	6
TOTAL:	1800	49

Fonte: CMS, 2025

O número de fogos atribuídos através do Programa Arrendamento Jovem é claramente insuficiente para responder às necessidades habitacionais dos jovens cujos rendimentos não lhes permitem aceder a uma habitação condigna no mercado privado. Mesmo tendo rendimentos intermédios, têm dificuldades de acesso habitacional ou vivem em condições indignas.

Perfil dos Beneficiários

Os jovens candidatos ao Programa de Arrendamento Jovem do Município de Sintra são jovens que residem no concelho desde sempre ou há algum tempo, que vivem em casa dos pais e que procuram uma oportunidade de autonomização e independência (primeira casa) ou que já estão em casas arrendadas no mercado privado, mas que têm dificuldade no pagamento dessa renda, e por isso procuram uma renda inferior dentro do concelho.

Os beneficiários finais do programa de arrendamento jovem caracterizam-se essencialmente por uma média de idade que ronda os 29 anos, com um maior número de candidatos do sexo feminino como titulares da candidatura, comparativamente ao sexo masculino.

São jovens qualificados, já que a maioria apresenta na candidatura habilitações literárias compatíveis com a escolaridade obrigatória, nomeadamente o ensino secundário concluído através do ensino regular ou de cursos técnico-profissionais. Muitos dos jovens candidatos apresentam habilitações literárias de nível superior, nomeadamente licenciaturas e mestrados, sendo o Programa de Arrendamento Jovem o programa habitacional do município de Sintra onde se verifica um maior nível de escolaridade nos candidatos.

A média de número de pessoas por agregado em cada candidatura é de 2 pessoas, a média de número dependentes é de 0,5, tratando-se maioritariamente de candidatos isolados, casais sem filhos, irmãos ou amigos.

A média do rendimento por agregado é de 13 900,00€.

Recursos financeiros

Não sendo possível distinguir o investimento em habitação jovem da habitação geral, sabe-se que nos últimos anos o Município tem reforçado o investimento em habitação, nas vertentes de aquisição e reabilitação.

Em 2022, o investimento correspondeu a 1,2 milhões de euros, nomeadamente pela aquisição de habitações para prossecução da Estratégia Local de Habitação. Por sua vez, em 2023, o Município investiu 6,4 milhões de euros, nomeadamente na vertente de aquisição de habitações (4,9 milhões de euros) e reabilitação e conservação (1,3 milhões de euros). No primeiro semestre de 2024, já se investiu 12,4 milhões de euros em aquisição e reabilitação/conservação.

Quanto ao programa de Arrendamento Jovem, o mesmo é financiado por fundos municipais ou por programas em vigor como é exemplo o PRR.

Monitorização e Avaliação do Programa

Tendo em conta que é atribuição do NPAT *“propor, organizar e acompanhar, em função das necessidades habitacionais, os programas habitacionais de apoio ao arrendamento e as ações adequadas à satisfação das carências habitacionais”* (CMS, 2023), foram criados dois tipos de questionários com o intuito de avaliar o Programa de Arrendamento Jovem: Questionários de Avaliação de Satisfação, cujo objetivo é inquirir sobre o processo concursal, enviados um

mês após o sorteio final, ou seja, um mês depois da atribuição do fogo, e aplicado a todos os candidatos admitidos, incluindo os não sorteados; e Questionários de Avaliação de Impacto, cujo objetivo é inquirir sobre o impacto que a solução habitacional teve na vida dos arrendatários, enviados 3 meses após a assinatura dos contratos, e aplicados a todos os sorteados, ou seja, aos beneficiários do programa.

Para a realização dos questionários é utilizada a aplicação *Google Forms* e os questionários são enviados aos inquiridos via *email*, através do endereço eletrónico institucional do NPAT, garantindo sempre o sigilo de cada resposta

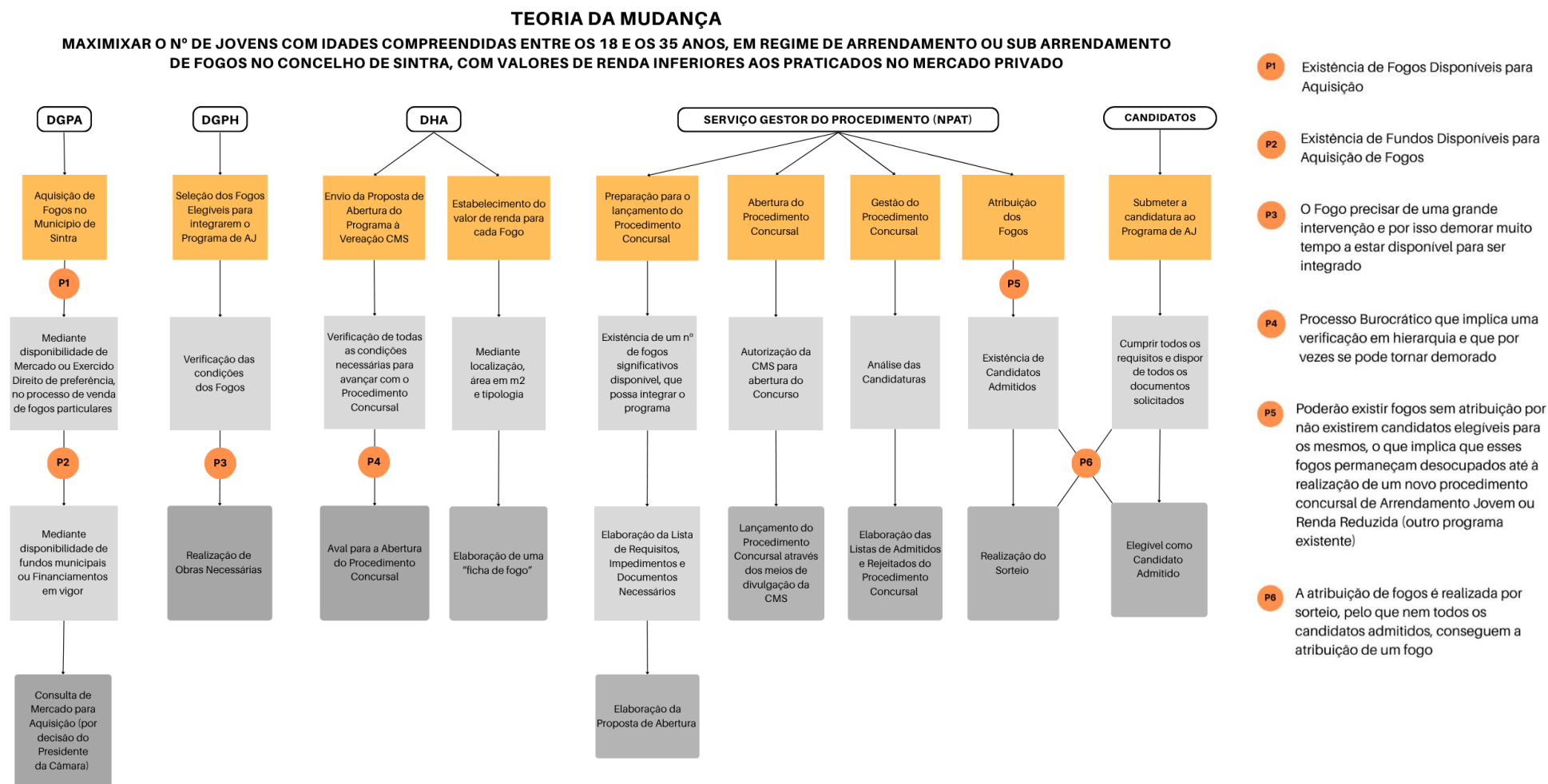
Os questionários de avaliação de satisfação permitem obter feedback dos candidatos sobre o concurso em si, nomeadamente, sobre como é que os candidatos tomaram conhecimento do programa, sobre a submissão da candidatura e o processo da mesma, como acompanhamento e o apoio prestados, bem como sobre o que pode ser melhorado no procedimento concursal.

Os questionários de avaliação de impacto revelam-se ferramentas cruciais para avaliar a eficácia e a adequação das políticas habitacionais implementadas. Neste sentido, permitem compreender as perceções, experiências e necessidades dos beneficiários, ajudando a identificar pontos fortes e áreas que necessitam de melhorias.

As informações prestadas orientam ajustes estratégicos nos programas, para que estes atendam de forma mais eficiente aos objetivos sociais, tornando-se mais inclusivos e alinhados à realidade local, e promovem a transparência e a participação dos moradores no processo de tomada de decisão, fortalecendo o vínculo entre gestores públicos e cidadãos.

Anexo B – Teoria da Mudança (TdM).

Fonte: Elaboração Própria



Falta de habitação acessível para os jovens (regime de arrendamento ou subarrendamento) no concelho de Sintra

Anexo C - Guião das entrevistas Decisores Políticos e de Direção.

Fonte: Elaboração Própria

A presente entrevista é parte integrante de uma metodologia de recolha de dados no âmbito da minha dissertação enquadrada no Mestrado em Políticas Públicas do ISCTE, intitulada: *Contributos para o desenho de um modelo de avaliação para Programas Municipais de Arrendamento Jovem: O caso do Município de Sintra*, e para a qual agradeço desde já a sua colaboração.

	<i>Objetivos</i>	<i>Questões</i>
<i>Parte I</i>	Apresentar os objetivos da Dissertação de Mestrado que motiva a entrevista; Apresentar os objetivos da entrevista; Apresentar a finalidade e a duração da entrevista; Pedir permissão de gravação;	1 - Concede-me autorização para gravar o áudio desta entrevista apenas para fins académicos de transcrição do seu conteúdo?
<i>Parte II</i>	Identificar quais os maiores desafios/problemas que o município enfrenta em matéria de habitação jovem; Identificar os objetivos prioritários que se pretendiam alcançar com a implementação da PP; Compreender como ocorreu o processo de implementação da PP; Conhecer as perceções do entrevistado acerca da implementação desta política;	2 - Quais são, no seu entender, os maiores desafios/problemas que o município de Sintra enfrenta em matéria de habitação jovem, isto é, quais os motivos que considera que conduziram ao desenvolvimento do Programa de Arrendamento Jovem? 3 - Quais é que considera serem as prioridades/objetivos prioritários da Política Pública de Arrendamento Jovem no município? 4 - Qual a sua perceção relativamente ao processo de implementação deste Programa no município? 5- No seu ponto de vista, existem obstáculos neste processo? O que podia ser melhorado na implementação deste Programa?

Parte III	Conhecer os resultados de curto, médio e longo prazo esperados após a implementação de cada Programa; Conhecer a percepção do entrevistado, relativamente ao peso da PP de AJ nos jovens do município; Identificar os fatores de risco associados ao sucesso da implementação desta PP. Identificar os pressupostos associados à implementação desta PP	6 - Que resultados de curto e médio prazo decorreram do processo de implementação do Programa de Arrendamento Jovem? 7 - Quais são, a longo prazo, os resultados principais a alcançar com esta política pública? 8 - Tendo em conta a sua resposta anterior, considera que até ao momento os mesmos se têm verificado? 9 – Que fatores de risco poderão estar associados a este Programa? Que fatores de risco podem impactar a implementação do Programa de Arrendamento Jovem? 10 – Se tivesse de identificar algumas condições que impeçam o Programa de ser implementado devidamente, isto é, que impeçam o decorrer normal da implementação, quais seriam?
-----------------------------	---	--

	<i>Objetivos</i>	<i>Questões</i>
Parte IV	Identificar as necessidades da componente avaliativa, bem como o ciclo de vida e as dimensões de avaliação. Saber se o entrevistado tem mais alguma informação a acrescentar; Agradecer a disponibilidade.	12 – No seu ponto de vista, quais é que são as necessidades de avaliação do Programa AJ, isto é, que componentes considera que deveriam ser avaliadas? 13 – Quando é que é necessário avaliar? (ciclo de vida) 14 – De que forma os resultados poderão ser utilizados para melhorar o programa? 15 - Quer acrescentar mais alguma informação?

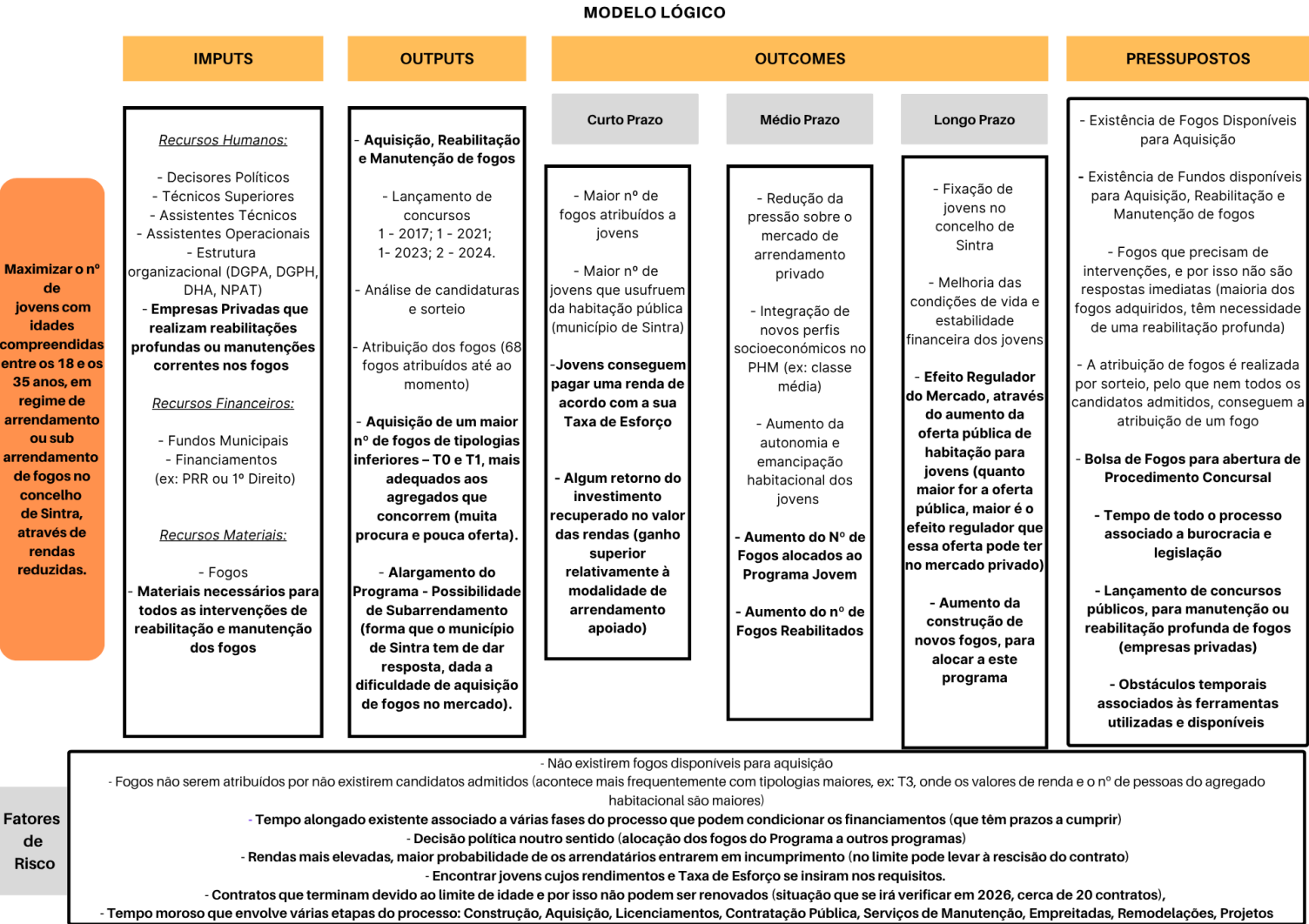
Anexo D - Matriz de códigos para a análise de conteúdo das entrevistas aos Decisores Políticos e de Direção.

Fonte: Software MAXQDA

▼ ○ Códigos	217
Atores	2
▼ Crise Habitacional	14
Procura VS Oferta	5
Valores Acessíveis - Rendimentos	6
Parque Habitacional Público	6
▼ Prioridades / Objetivos Prioritários	5
Classe Média	3
Jovens	19
Aumentar a Oferta de Arrendamento Público	20
▼ Implementação do Programa AJ / PP	17
> Recursos	28
▼ Pressupostos	17
Falta de Fogos	5
Reabilitação / Obras de Manutenção	7
▼ Acontecimentos /Atividades /Estratégias	4
> Objetivos / Resultados	13
Fatores de Risco	11
▼ Avaliação do Programa AJ / PP	10
Contexto de Avaliação	6
Dimensões de Avaliação	13
Ciclo de Vida Avaliativo	6

Anexo E – Modelo Lógico (1ª Versão)

Fonte: Elaboração Própria



Nota: Esta 1ª versão expõe de forma sistematizada as informações que transitam da TdM e as **informações recolhidas através do primeiro grupo de entrevistas (negrito)**

Anexo F - Guião das entrevistas à Equipa Técnica.

Fonte: Elaboração Própria

A presente entrevista é parte integrante de uma metodologia de recolha de dados no âmbito da minha dissertação enquadrada no Mestrado em Políticas Públicas do ISCTE, intitulada: *Contributos para o desenho de um modelo de avaliação para Programas Municipais de Arrendamento Jovem: O caso do Município de Sintra*, e para a qual agradeço desde já a sua colaboração.

	<i>Objetivos</i>	<i>Questões</i>
<i>Parte I</i>	Apresentar os objetivos da Dissertação de Mestrado que motiva a entrevista; Apresentar os objetivos da entrevista; Apresentar a finalidade e a duração da entrevista; Pedir permissão de gravação;	1 - Concede-me autorização para gravar o áudio desta entrevista apenas para fins académicos de transcrição do seu conteúdo?
<i>Parte II</i>	Identificar quais os maiores desafios/problemas que o município enfrenta em matéria de habitação jovem; Identificar os objetivos prioritários que se pretendiam alcançar com a implementação da PP; Compreender como ocorreu o processo de implementação da PP; Conhecer as perceções do entrevistado acerca da implementação desta política; Identificar os atores intervenientes na implementação deste programa	2 - Quais são, no seu entender, os maiores desafios/problemas que o município de Sintra enfrenta em matéria de habitação jovem, isto é, quais os motivos que considera que conduziram ao desenvolvimento da PP AJ? 3 - Quais é que considera serem as prioridades/objetivos prioritários da Política Pública de Arrendamento Jovem no município? 4 - Qual a sua perceção relativamente ao processo de implementação desta PP no município? 5 – Se tivesse de identificar as várias fases de implementação deste Programa quais seriam? 6 - Quais é que considera serem os principais atores intervenientes na implementação deste programa? 7 - No seu ponto de vista, existem obstáculos/entraves neste processo? O que podia ser melhorado na implementação deste programa?

Parte III	Conhecer os resultados de curto, médio e longo prazo esperados após a implementação de cada Programa; Conhecer a percepção do entrevistado, relativamente ao peso da PP de AJ nos jovens do município; Identificar os fatores de risco associados ao sucesso da implementação desta PP. Identificar os pressupostos associados à implementação desta PP Identificar pontos de melhoria na Implementação do Programa Conhecer o perfil dos beneficiários finais, à luz de quem implementou o programa	8 - Que resultados de curto e médio prazo decorreram do processo de implementação da PP de AJ? 9 - Quais são, a longo prazo, os resultados principais a alcançar com esta política pública? 10 - Tendo em conta a sua resposta anterior, considera que até ao momento os mesmos se têm verificado? 11 – Que fatores de risco poderão estar associados a esta PP? Que fatores de risco podem impactar a implementação do programa AJ? 12 – Se tivesse de identificar algumas condições que impeçam a PP de ser implementada devidamente, isto é, que impeçam o decorrer normal da implementação, quais seriam? 13 – Faria alguma alteração/mudança no processo de implementação deste Programa? 14 – Tendo em conta o seu conhecimento sobre o Programa AJ, como é que caracterizaria o perfil dos beneficiários finais deste programa?
-----------------------------	--	--

	<i>Objetivos</i>	<i>Questões</i>
Parte IV	Identificar as necessidades da componente avaliativa, bem como o ciclo de vida e as dimensões de avaliação. Saber se o entrevistado tem mais alguma informação a acrescentar; Agradecer a disponibilidade.	15 – No seu ponto de vista, quais é que são as necessidades de avaliação do Programa AJ, isto é, que componentes considera que deveriam ser avaliadas? 16 – Quando é que considera que seria necessário realizar essas avaliações? (ciclo de vida) 17 – De que forma os resultados poderão ser utilizados para melhorar o programa? 18 - Quer acrescentar mais alguma informação?

Anexo G – Matriz de códigos para a análise de conteúdo das entrevistas à Equipa Técnica Fonte: Software MAXQDA

▼  Códigos	90
Atores	3
▼  Crise Habitacional	6
 Procura VS Oferta	0
 Valores Acessíveis - Rendimentos	2
 Parque Habitacional Público	0
▼  Prioridades / Objetivos Prioritários	2
 Classe Média	0
 Jovens	8
 Aumentar a Oferta de Arrendamento Público	2
▼  Implementação do Programa AJ / PP	15
>  Recursos	14
▼  Pressupostos	5
 Falta de Fogos	0
 Reabilitação / Obras de Manutenção	0
▼  Acontecimentos / Atividades / Estratégias	1
>  Objetivos / Resultados	12
 Fatores de Risco	7
▼  Avaliação do Programa AJ / PP	6
 Contexto de Avaliação	1
 Dimensões de Avaliação	3
 Ciclo de Vida Avaliativo	3

Anexo H – Tabela síntese da diferença entre a visão estratégica dos decisores e a visão operacional da equipa técnica

Fonte: Elaboração Própria

QUESTÕES DE AVALIAÇÃO	PERSPECTIVA DECISORES POLÍTICOS E DE DIREÇÃO	PERSPECTIVA EQUIPA TÉCNICA
Necessidades de avaliação	- Avaliar o impacto do programa na vida dos jovens (económico, familiar e comunitário). - Diagnosticar carências habitacionais e perfis socioeconómicos (rendimentos e composição dos agregados). - Medir o peso das rendas face ao mercado e os benefícios proporcionados. - Verificar o cumprimento das obrigações contratuais e a integração comunitária dos arrendatários. - Analisar o impacto territorial e profissional, nomeadamente a fixação dos jovens em Sintra. - Considerar o número de fogos atribuídos como indicador quantitativo de desempenho.	- Avaliar a integração e satisfação dos beneficiários e o impacto do programa nas suas condições de vida. - Aferir a capacidade financeira para manter o pagamento das rendas ao longo do contrato. - Verificar o cumprimento dos objetivos municipais. - Recolher informação sobre as perspetivas no final do contrato (planos alternativos, desistências e respetivos motivos).
Momento adequado para a avaliação	- Perspetivas diversas: alguns defendem avaliações periódicas (6 em 6 meses ou anuais), outros preferem avaliações de médio-longo prazo (1,5 a 2 anos). - Avaliar desistências antes do termo do contrato e situações de saída antecipada. - Realizar avaliação final seis meses antes do término do contrato e uma avaliação global ao fim de 4-5 anos	- Realização de avaliações anuais, aquando da renovação dos contratos. - Aplicação de inquéritos de saída no momento da finalização do contrato, para recolher feedback estruturado. - Reconhecida a necessidade de reforçar o acompanhamento após a assinatura dos contratos, ainda pouco sistematizado.
Utilização dos Resultados	- Rever os valores das rendas, garantindo equilíbrio entre função social e equidade face ao mercado privado. - Contribuir para um melhor ajustamento do processo de identificação do limiar da oferta de fogos necessário para cobrir a elevada procura. - Aprofundar o diagnóstico das carências dos jovens e adequar as políticas públicas aos objetivos definidos. - Incorporar aprendizagens decorrentes das dificuldades identificadas, promovendo uma melhoria contínua do programa.	- Rever critérios de elegibilidade e ponderar ajustes nas rendas para não excluir jovens com menores rendimentos. - Simplificar os formulários de candidatura e reforçar o apoio administrativo aos candidatos. - Reduzir o tempo de implementação do programa e integrar sugestões dos beneficiários. - Aumentar o acompanhamento pós-contrato, mantendo equilíbrio entre apoio e autonomia. - Exemplo de utilização do feedback: criação e atualização do Manual do Candidato.